

ÍNDICE

NOTA PRELIMINAR

PRESENTACIÓN

I. LAS SIETE LIBERTADES Y EL SISTEMA DE LA POBREZA EN NICARAGUA

I.1. Las Siete Libertades

I.2. Análisis Multidimensional de la Problemática de la Pobreza en Nicaragua

- I.2.1. Dimensión Económica
- I.2.2. Dimensión Sanitaria
- I.2.3. Dimensión Educativa
- I.2.4. Dimensión Medioambiental
- I.2.5. Dimensión Institucional
- I.2.6. Dimensión Histórica y Cultural

I.3. El Sistema de la Pobreza en Nicaragua

- I.3.1. Causas Inmediatas
- I.3.2. Causas Subyacentes
- I.3.3. Causas Estructurales

II. EL SISTEMA DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE EN NICARAGUA

II.1. Valoración del Sistema de la Pobreza desde la Perspectiva de las Siete Libertades

II.2. Elementos del Sistema de Desarrollo Humano Sostenible de Nicaragua

- II.2.1. Modelo económico incluyente, productivo y diversificado
- II.2.2. Cultura de derechos y deberes de todas las personas
- II.2.3. Estado de Derecho
- II.2.4. Cultura del diálogo y de la paz

II.3. Valoración de la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza

- II.3.1. Sobre los Antecedentes de Políticas y Estrategias
- II.3.2. Sobre Metas e Indicadores Intermedios
- II.3.3. Sobre el Programa de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza
- II.3.4. Sobre los Temas Transversales
- II.3.5. Sobre el Financiamiento de la ERRP
- II.3.6. Sobre Seguimiento y Evaluación del Impacto
- II.3.7. Temas Específicos Pendientes
 - A) Medio Ambiente
 - B) Descentralización
 - C) Visión de País

II.4. Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Humano Sostenible

- II.4.1. Objetivos Poblacionales
- II.4.2. Objetivos Económicos
- II.4.3. Objetivos de Salud
- II.4.4. Objetivos Educativos
- II.4.5. Objetivos Institucionales: Estado de Derecho y Gobernabilidad Democrática
- II.4.6. Objetivos Medioambientales
- II.4.7. Objetivos Culturales

III. METODOLOGÍA DE LA VALORACIÓN CONJUNTA DEL PAÍS (VCP)

III.1. Criterios de Análisis

- III.1.1. Centralidad de la Persona Humana
- III.1.2. Normatividad de los Derechos Humanos
- III.1.3. Carácter Sistémico e Intersectorial del Análisis Causal

III.2. Herramientas Utilizadas

- III.2.1. Bases de Datos
- III.2.2. Métodos de Análisis

III.3. Actores

III.4. Descripción del Proceso

EPÍLOGO: POR UNA NICARAGUA LIBRE DE TEMORES Y CARENCIAS

NOTAS

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

3.1. ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ANEXO 1. Diagramas de Sistemas

- 1.1. Dimensiones y Determinantes de la Pobreza en Nicaragua
- 1.2. Sistema de la Pobreza en Nicaragua
- 1.3. Sistema de Desarrollo Humano Sostenible de Nicaragua

ANEXO 2. Valoración de la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza

- 2.1. Sobre los Antecedentes de Políticas y Estrategias (ERRP, cap.III)
- 2.2. Sobre Metas e Indicadores Intermedios (ERRP, cap. IV)
- 2.3. Sobre el Programa de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERRP, cap. V)
- 2.4. Sobre los Temas Transversales (ERRP, cap. V, literal G)
- 2.5. Sobre el financiamiento de la ERRP (ERRP, cap. VI, literal)
- 2.6. Sobre Seguimiento y Evaluación del Impacto (ERRP, cap. VII)
- 2.7. Temas Específicos Pendientes

ANEXO 3. Listado de Participantes en el CCA

- 3.2. United Nations Country Team
- 3.3. Steering Committee
- 3.4. Grupo Temático Interagencial de Economía
- 3.5. Grupo Temático Interagencial de Medio Ambiente
- 3.6. Grupo Temático Interagencial de Educación
- 3.7. Taller de Validación 1: Comunidad de Cooperación Externa
- 3.8. Taller de Validación 2: Sociedad Civil
- 3.9. Taller de Validación 3: Gobierno Nacional

NOTA PRELIMINAR

La Valoración Conjunta del País (VCP), o *Common Country Assessment* (CCA), es uno de los nuevos instrumentos de planificación estratégica utilizados en el contexto de la actual reforma institucional de la Organización de Naciones Unidas. Mucho más que un documento, la VCP es un proceso participativo, dinámico y continuo de diagnóstico, análisis y prospección del estado de la nación, desde la perspectiva del mandato propio de las agencias del Sistema de Naciones Unidas.

En cada país, la VCP se construye con la participación tanto de las agencias y de sus contrapartes oficiales como también de las instituciones de la sociedad civil vinculadas al desarrollo humano (organismos no gubernamentales nacionales, universidades, comunidades y asociaciones locales, grupos de mujeres, etc.) y de los actores económicos y políticos del país (empresa privada, partidos políticos, etc.) También participan las agencias de cooperación de los países donantes, los organismos no gubernamentales internacionales que trabajan con las agencias del Sistema y las instituciones financieras internacionales (IFIs).

El objetivo principal de la VCP es lograr un conocimiento más profundo y una visión común de los problemas del desarrollo humano sostenible del país, sobre la base de un análisis integral e integrador (es decir, sistémico y holístico) y de un conjunto de criterios valorativos perfectamente definidos. A tal efecto, se han tomado en consideración los estudios y documentos más sólidos y pertinentes producidos por el gobierno nacional, las agencias del Sistema, los organismos internacionales y las instituciones públicas y privadas del país.

Son tres los resultados esperados de la VCP. En primer lugar, reforzar la autoimagen y la praxis del Sistema de Naciones Unidas *como sistema*. En segundo término, crear una base de datos conjunta del país, con información cuantitativa y cualitativa fiable, pertinente y desagregada (por género, edad, etnia, ubicación geográfica, sectores sociales y económicos, etc.), que pueda ser usada para la planificación y la evaluación de las actividades comunes y específicas de las agencias. Y, en tercer lugar, lo más importante: contribuir a la construcción de una visión (ver), una valoración (juzgar) y un proyecto (actuar) común de nación, centrado en las personas como agentes, actoras y autoras de su propio desarrollo humano.

La VCP constituye el primer paso para la formulación del *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF) de Nicaragua y para la planificación operativa de las actividades de abogacía, diálogo político y cooperación del Sistema de Naciones Unidas con el gobierno nacional y con las instituciones nacionales e internacionales vinculadas al desarrollo humano del país.

PRESENTACIÓN

Los resultados de las recientes elecciones municipales han venido a confirmar de forma inesperada una hipótesis de trabajo que fue enunciada, con todas las formalidades científicas y académicas del caso, hace ya más de cinco años, durante las sesiones del *Encuentro Multidisciplinario sobre Nacionalidad e Identidad*, organizado en Mayo de 1995 por el Instituto de Historia de Nicaragua y Centroamérica de la Universidad Centroamericana (UCA). Dicha hipótesis quedó resonando en la memoria de las personas asistentes al Encuentro, desde el mismo momento del acto de apertura, cuando se oyó decir que:

“En Nicaragua, el modelo económico es el problema fundamental en la cuestión de la Nación y de la Identidad. No puede haber una nación si la mayoría de los ciudadanos no sienten que el modelo económico del país les pertenece, es decir, que responde a sus necesidades. (...) En 1985, en medio de la guerra, salió un documento que trataba de explicar exactamente por qué “la contra” logró levantar el ejército campesino-finquero más grande de América Latina, en términos relativos. La explicación era la falta de entendimiento entre la nación del Pacífico y la nación del interior del país –que es la nación finquero-campesina– y la nación multiétnica de la Costa Atlántica. (...) En Nicaragua, realmente todavía tenemos tres naciones, en vez de una. La posibilidad real de que se logre una comunicación entre estas tres naciones va a depender de la capacidad de iniciar un desarrollo endógeno en cada una de ellas. Este es el problema fundamental de la cuestión de la Identidad y de la Nación en Nicaragua”¹

Aquí y ahora, más de cinco años después, habría que matizar un tanto la argumentación, entre otras cosas denominando “Nicaragua urbana” a la “nación del Pacífico”, “Nicaragua rural” a la “nación finquero-campesina”, y “Nicaragua del Caribe” a la “nación multiétnica de la Costa Atlántica”. Sin embargo, el fondo de la hipótesis parece quedar confirmado por las opciones político-electorales de cada una de esas tres “Nicaraguas”. La cuestión es grave, porque ninguna de las tres puede superar sus problemas imponiendo su voluntad y sus proyectos sobre la voluntad y los proyectos de las otras dos. Si en la Nicaragua entera no se logra construir un nuevo modelo económico –incluyente, diversificado y suficientemente productivo– para satisfacer con equidad tanto las necesidades de su población urbana (empleo, acceso a los servicios básicos, vivienda, seguridad ciudadana, sobre todo) como las necesidades de su población rural (acceso a la tierra, financiamiento productivo, dotación de infraestructura y de servicios, sobre todo), así como también –*last but not least*– las necesidades y demandas de la población de su Costa Caribe (todas las anteriores, más la vigencia real del Estatuto de Autonomía, sobre todo), el país entero no logrará escapar del círculo vicioso de la pobreza. Ni diez Iniciativas de País Pobre Altamente Endeudado ni treinta años más de cooperación externa a los niveles actuales (25% del Producto Interno Bruto) lograrán hacer aquello que la Nicaragua entera tiene que hacer por sí misma con entereza, si no quiere quedar reducida a la condición de “país virtual”: Educar a toda su población, tecnificar sus sistemas productivos, reinsertarse positivamente en la economía mundial y transformar su estado de derecho en un estado de derechos humanos.

La cuestión, ciertamente, es grave. A este respecto, dice el Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan: *“La globalización es como un tren expreso que sólo se detiene en las estaciones donde el andén es lo suficientemente alto como para que los pasajeros puedan subir a él. El andén lo forman la educación, la tecnología –especialmente la de la información–, las infraestructuras y la gobernabilidad –que es la condición necesaria para todas ellas– (...) Los países que alcancen ese andén tendrán la posibilidad de montarse en el tren de la globalización.*

Los que no lo logren, serán dejados en tierra o serán aplastados violentamente por el tren” (ANNAN 2000: 3). Por consiguiente, la presencia de nuestro Sistema de Naciones en Nicaragua debe entenderse como un esfuerzo de cooperación proactiva a la construcción de ese andén de desarrollo humano sostenible, necesario para que a Nicaragua no la deje o la pille el tren. Ahora bien, debido a la cada vez mayor interconexión del sistema global, esos esfuerzos de construcción del desarrollo humano deben hacerse simultáneamente en el entorno nacional y en el entorno mundial.

En el entorno nacional, aunque no existe aún un Plan Nacional de Desarrollo Humano Sostenible formulado explícitamente, el país ya tiene, en la *Estrategia Reforzada para la Reducción de la Pobreza* (ERRP), una sólida plataforma, ampliamente consensuada, de planificación, gerencia y evaluación de las acciones nacionales e internacionales para resolver la problemática de la pobreza. Dicha Estrategia, aún en proceso de apropiación ciudadana, constituye, sin duda alguna, uno de los mayores logros de la historia democrática de Nicaragua. Y es voluntad firme de las agencias del Sistema de Naciones Unidas organizar sus propios planes estratégicos de acuerdo a la lógica de la ERRP, para sumar recursos humanos, financieros y tecnológicos a la consecución de las metas establecidas en ella.

Sin embargo, siendo realistas, cabe esperar que muchas de nuestras acciones de desarrollo no tendrán el impacto esperado, debido a la alta complejidad de los procesos de transformación del sistema mundial. Necesitaríamos dedicar más esfuerzos a generar opinión y cambios de valores en la población de los países ricos y a abogar ante sus gobiernos a fin de lograr mejores condiciones de comercio internacional para Nicaragua, alivio urgente de su deuda externa y una mayor acogida a las personas que deciden emigrar hacia ellos y enviar al país sus remesas familiares. Esta línea de acción podría representar para Nicaragua ahorros formidables, al fortalecer sus exportaciones, mejorar su inversión externa y aliviar el desempleo. Porque no podemos dejar de decir que sólo un orden internacional más justo –es decir, más atento al desarrollo sostenible y a los derechos humanos– les permitirá a los países pobres desarrollar las estrategias de reducción de la pobreza que los países ricos les han ayudado, u obligado, a poner en marcha para que logren subirse al tren de la globalización sin perecer en el intento.

La presente Valoración Conjunta de País, o *Common Country Assessment*, representa un modesto aporte a la construcción de ese andén. No pretende ser, en modo alguno, una evaluación externa, fría y distante, ni tampoco un juicio moral sobre las personas o las instituciones del país. Se trata de una “valoración”, en el sentido de estimación y aprecio, de los recursos y valores nacionales, sobre los que debemos basar nuestras estrategias y planes de asistencia al desarrollo. Por otra parte, en los últimos años se ha producido un consenso mundial muy amplio en torno a que los programas y proyectos de cooperación deben establecer con precisión sus líneas de base, sus indicadores, sus metas en el tiempo y sus productos o resultados específicos. Si bien la cooperación al desarrollo no puede ser medida con los mismos parámetros que las finanzas, el comercio o la producción, sí podemos y debemos definir mecanismos de trabajo por resultados que permitan evaluar nuestras acciones, por encima de las buenas voluntades, los objetivos genéricos y la frecuente condescendencia, a veces autoengaño, con que los socios de un proyecto de cooperación analizan o evalúan a posteriori su esfuerzo conjunto. Por eso deseamos y esperamos que la presente Valoración Conjunta y el subsiguiente Marco de Naciones Unidas para la Asistencia al Desarrollo, o *United Nations Development Assistance Framework* (UNDAF), de Nicaragua sean pasos certeros y oportunos en esa dirección.

Nuestra Valoración Conjunta de País ha sido realizada, de manera realmente conjunta, como un primer ejercicio de planificación participativa de todas las agencias del Sistema. Sin embargo, aunque es *nuestra* valoración, no es una valoración *exclusivamente* nuestra. Hemos intentado, y esperamos haber conseguido, incorporar a nuestra VCP una ingente cantidad de información, cuantitativa y cualitativa, generada por las contrapartes gubernamentales de nuestras agencias, por las agencias nacionales e internacionales de cooperación al desarrollo y por muchas personas e instituciones nicaragüenses de notable e indiscutible relevancia nacional. Las diversas fuentes consultadas, y nuestros propios análisis, nos muestran que los retos son enormes. Sin embargo, sabemos que otros países, ante desafíos similares, han logrado saltos espectaculares en su desarrollo humano. Por ello, lejos de intimidarnos, tales retos y desafíos nos convocan a la acción, al trabajo cotidiano hecho con pasión y respeto a la identidad de este noble país, Nicaragua, al que queremos muy pronto ver libre de temores y carencias.

Managua, Diciembre 2000.
Carmelo Angulo B., Coordinador Residente

I. LAS SIETE LIBERTADES Y EL SISTEMA DE LA POBREZA EN NICARAGUA

*Quetzalcóatl nos dijo: “somos pueblo en camino”
y nos dio el pinol (que se hace del maíz)
y nos dio el tiste (que se hace del cacao y del maíz),
bebidas para pueblos peregrinos.
Porque ésta es tierra de transterrados,
gentes que sólo llamamos patria a la libertad.*

(Pablo Antonio Cuadra, “*Siete árboles contra el atardecer*”)

I.1. Las Siete Libertades

Como una declaración de principios para el siglo XXI, el *Informe Mundial 2000 sobre Desarrollo Humano* establece (IDH 2000: 1-5, 29-43) que los derechos humanos y el desarrollo humano comparten una visión y un propósito común: asegurar la libertad, el bienestar y la dignidad de todas las personas en cualquier lugar. En ese documento, los tres términos *libertad-bienestar-dignidad* no son una simple trilogía de bellas abstracciones sino que se refieren a un sistema, muy concreto, de siete condiciones socioeconómicas y políticas que podríamos llamar “Sistema de las Siete Libertades”:

- 1) Libertad de toda discriminación por diferencias de género, edad, etnia, nacionalidad, clase social, creencias religiosas o preferencias culturales.
- 2) Libertad de toda carencia (alimenticia, sanitaria, habitacional, educativa, financiera, política o cultural) que impida disfrutar de un decente nivel de vida.
- 3) Libertad de todo impedimento para realizar el potencial creador de cada persona.
- 4) Libertad de cualquier amenaza a la seguridad de las personas, proveniente de la violencia institucional (tortura, arresto arbitrario, etc.) o interpersonal (en el hogar, al transitar por las calles, etc.) o de la violencia de la naturaleza (por fenómenos telúricos o climáticos).
- 5) Libertad de toda injusticia o violación de las leyes.
- 6) Libertad de cualquier restricción para pensar, expresarse, asociarse y participar en la toma de decisiones políticas.
- 7) Libertad de los impedimentos para elegir un trabajo decente bien remunerado.

Estas Siete Libertades constituyen la perspectiva característica desde la cual el Sistema de Naciones Unidas se sitúa y proyecta su quehacer en cada uno de los países asociados. Por tanto, para construir en Nicaragua su VCP, el Sistema de Naciones Unidas ha debido preguntarse cuáles son, cómo se interrelacionan y cómo pueden superarse las amenazas, los impedimentos y las restricciones a cada una de las siete libertades fundamentales de los y las nicaragüenses. Para responder tales preguntas, las personas participantes en la VCP procedieron a realizar un proceso participativo de análisis causal del gran problema (que es, en realidad, una constelación de problemas) de las siete libertades en Nicaragua: la situación de pobreza de 2.3 millones de personas, casi la mitad de la población total del país, de las cuales alrededor de 830,000 (el 17% de la población total) sobreviven en situación de extrema pobreza, según el método de agregado de consumo².

I.2. Análisis multidimensional de la problemática de la pobreza en Nicaragua

Sabemos que el fenómeno de la pobreza no se reduce a un conjunto de carencias de índole económica sino que está constituido también por carencias sociopolíticas, derivadas de la falta de poder de los grupos que la padecen, y por carencias culturales, derivadas de la evolución histórica concreta del sistema social. Como afirma el IDHN (2000:79), *“la pobreza es una condición social e histórica multidimensional y dinámica, que se transmite de generación en generación y se reproduce en un círculo vicioso”*. Por ello, todo análisis sectorial y ahistórico de la problemática no puede producir conclusiones verdaderas ni cursos de acción eficaces. Se trata de analizar cada dimensión sin perder de vista las otras dimensiones y tratando de encontrar las interrelaciones entre ellas. A este esfuerzo de no perder de vista el bosque, al escudriñar los árboles, lo llamamos “análisis multidimensional”.

Con este tipo de enfoque, en el presente ejercicio de VCP fueron estudiadas seis dimensiones de la problemática de la pobreza: la dimensión económica, la dimensión sanitaria, la dimensión educacional, la dimensión medioambiental, la dimensión institucional y la dimensión histórico-cultural. Para cada una de estas dimensiones se construyó un modelo de red causal o “árbol de problemas”. Las redes causales fueron sometidas a un análisis sistémico cuyo resultado se ha denominado “Sistema de la Pobreza en Nicaragua”. Este sistema –que es, metafóricamente hablando, el bosque de los árboles– fue analizado valorativamente desde la perspectiva del “Sistema de las Siete Libertades” y se obtuvo así un modelo de desarrollo humano sostenible, llamado “Sistema de Desarrollo Humano de Nicaragua”, el cual servirá de insumo para la realización del próximo UNDAF y también para otras finalidades, tanto de las agencias del Sistema de Naciones Unidas como de sus instituciones asociadas. La descripción de todo el proceso se encuentra en el apartado III.4 de este documento.

A continuación se presenta un resumen de los análisis de cada una de las seis dimensiones, realizados por los Grupos Temáticos Interagenciales, durante varias sesiones de trabajo, en los meses de septiembre y octubre, validados y discutidos con los socios de la VCP, en los meses de noviembre y diciembre 2000. El listado de las personas participantes en los Grupos Temáticos y en los Talleres de Validación se encuentra en el Anexo 3 de este documento.

I.2.1. Dimensión económica de la problemática de la pobreza en Nicaragua

Desde la perspectiva económica, la pobreza consiste en que la mayoría de la población no tiene suficientes recursos para satisfacer sus necesidades básicas. Como causas inmediatas, que explican esa insuficiencia del ingreso de las personas, se encontraron dos tipos de factores principales: a) Factores que dependen de la falta de productividad, diversificación y equidad del sistema económico; y b) Factores histórico-demográficos, que crean o refuerzan situaciones de vulnerabilidad, sobre todo de las mujeres.

Los factores económicos principales son, por un lado, la escasez de oportunidades de empleo con salarios adecuados y la inequidad en el acceso a activos (tierra, financiamiento, tecnología productiva) y, por otro lado, el bajo dinamismo de la economía, y la insuficiencia del ahorro interno, para proveer servicios sociales básicos a la población. Los principales factores histórico-demográficos son el alto índice de personas dependientes por hogar y la falta de visibilidad y valoración del aporte económico de las mujeres, lo cual resta oportunidades para ellas. Estos factores forman parte de un paradigma discriminatorio que ubica a las mujeres (de todas las clases sociales, grupos étnicos y etarios) en posición de desventaja respecto a los varones, en cuanto al acceso a los recursos y al goce de los beneficios del desarrollo. El déficit social, económico y político de las mujeres, consecuencia del predominio patriarcal histórico, se agrava aún más en el país debido al alto índice de personas dependientes por hogar que pesan sobre la doble o triple jornada de trabajo de las mujeres nicaragüenses, cuyo aporte económico, de todas maneras, permenece invisibilizado.

I.2.1.1. Escasez de empleo con niveles salariales adecuados.

En el país existe un bajo nivel de inversiones generadoras de empleo, lo que se explica por inconsistencias en la inversión pública y por la baja inversión privada. La inversión pública no responde a las necesidades de un crecimiento económico con equidad, debido a que no existen claras políticas de inversión para promover la generación de empleo y a que, por otra parte, el empleo mejor remunerado que se genera es captado por la mano de obra masculina, mientras la mano de obra femenina, en su mayoría, está siendo absorbida por cierta industria maquiladora de dudosos beneficios, a mediano y largo plazo, tanto para el país como para las mismas trabajadoras. La ausencia de una estrategia nacional de desarrollo permite que la política de inversión esté orientada por acciones de corto plazo. Otra causa subyacente a las pocas oportunidades de obtener trabajo con decentes niveles salariales es la baja calificación profesional de la fuerza laboral derivada, a su vez, del bajo nivel educacional existente en el país.

La baja inversión privada tiene causas de carácter estructural. Por una parte, la ausencia de políticas nacionales para estimular la creación de empleos; y, por otra, la incertidumbre política, la inseguridad jurídica y la fragilidad institucional (que son factores que inhiben las iniciativas de inversión). A lo que se agrega la baja capacidad de pago de la mayoría de la población, que se refleja en un mercado interno limitado y, por tanto, poco atractivo para la inversión nacional o extranjera. Otras causas de carácter institucional (como los marcos regulatorios inadecuados) y una cultura de rentabilidad a corto plazo, son factores que aumentan el temor al riesgo y disuaden las escasas iniciativas de inversión privada.

El sector de pequeña y mediana empresa tiene fuertes problemas de acceso al financiamiento. En la práctica, el principal soporte que tiene este sector es el sistema financiero no convencional porque, para la banca formal, su atención es considerada como altamente costosa y de elevado riesgo. Aun cuando, ciertamente, el sistema no convencional se ha especializado en atender a

este sector, el financiamiento que otorga, por montos pequeños y a corto plazo, se orienta a actividades productivas de escaso valor agregado o de mera subsistencia.

I.2.1.2. Falta de acceso a activos (tierra, financiamiento, tecnología)

Las desigualdades en la distribución de la riqueza entre sectores poblacionales (hombres/mujeres, adultos/jóvenes) y territoriales (urbanos/rurales, Atlántico/Pacífico) están asociadas a la desigual distribución de los activos físicos productivos (tierra, crédito y tecnologías) y al acceso diferenciado que tienen las personas a educación e información. La concentración de la propiedad física, de los recursos financieros y de los conocimientos en una proporción pequeña de la población pone en condiciones de vulnerabilidad a la mayoría de la población nicaragüense, particularmente a las mujeres, a la población joven, a los adultos mayores y a la población rural.

I.2.1.3. Bajo dinamismo de la economía

Hay causas endógenas y exógenas que limitan el desarrollo económico de Nicaragua, y todas ellas son de carácter estructural. Entre las primeras destaca la alta dependencia de la ayuda externa, lo que resta autonomía a la política económica nacional. En efecto, al ser el funcionamiento económico de Nicaragua tan dependiente de la cooperación internacional (25% del PIB) el resultado es el condicionamiento externo de la agenda económica por intereses foráneos. Entre las segundas destaca el bajo poder adquisitivo interno, lo que se asocia a los bajos niveles de ingresos de la población, particularmente de las mujeres (por la devaluación económica y social de las profesiones feminizadas y por la mayoritaria ubicación laboral de las mujeres en la economía informal). El factor inflacionario y el deslizamiento monetario continuo ante el dólar, frente a una política de congelamiento salarial, son otros factores que limitan la capacidad adquisitiva de las personas.

La poca diversificación de la economía nacional hace a la economía nicaragüense menos competitiva y más dependiente de las fluctuaciones económicas internacionales. También se constata la debilidad o ausencia de cadenas productivas que permitan potenciar la articulación horizontal y vertical entre las empresas, lo cual obedece, por un lado, a la elevada concentración de actividades e inversión en el comercio y los servicios, de poco valor agregado, y, por otro lado, a la falta de confianza de los productores entre sí.

Entre los factores exógenos destacan, de manera particular, las barreras al comercio internacional impuestas por los países desarrollados, receptores de la oferta exportable de Nicaragua, lo que a su vez es consecuencia de un orden económico internacional poco equitativo y que profundiza las condiciones de baja competitividad de la producción nacional. La ausencia de una visión consensuada de país impide la identificación y apropiación de nichos en el mercado internacional en condiciones de competitividad y equidad. Por otra parte, existe en Nicaragua, como en el resto de los países de la región, una tendencia a desvalorizar la importancia que tiene el propio mercado centroamericano como plataforma de crecimiento y de desarrollo nacional y regional. En términos generales, ello obedece a la falta de complementariedad regional para potenciar a Centroamérica como grupo de presión en el mercado internacional, a la débil institucionalidad de los mecanismos del Sistema de Integración Centroamericano y a la falta de participación de los actores privados de los países de la región para hacer viables y sostenibles los acuerdos intergubernamentales. Falta una visión estratégica de la región centroamericana y del tipo de complementariedad que los países deben construir, según sus potencialidades particulares.

I.2.1.4. Alto índice de personas dependientes por hogar

Al iniciar el siglo XXI, Nicaragua tiene 5.1 millones de habitantes y, a pesar de una emigración significativa, su población crece a una tasa anual del 2.7%, una de las más altas de la región latinoamericana. Este ritmo de incremento demográfico reduce significativamente el efecto real per cápita de las elevadas tasas de crecimiento económico experimentadas por el país durante los últimos años. Desde 1997, la economía se ha incrementado en 5.4% por año, pero, debido al alto nivel de crecimiento demográfico, el ingreso por habitante se ha reducido en 2.4%. Tal y como lo ha reconocido el Gobierno ante el Grupo Consultivo de Estocolmo, el rápido crecimiento de la población requiere una atención urgente y prioritaria, ya que genera enormes presiones sobre la capacidad del país para prestar servicios sociales de calidad a toda la población y reduce considerablemente las posibilidades de superar la pobreza mediante el crecimiento económico. Ahora bien, el tamaño de la familia nicaragüense es mayor en los hogares pobres, que contribuyen con la mayor parte del crecimiento demográfico nacional. Los pobres se reproducen a un ritmo mucho más elevado que el resto de la población (la tasa global de fecundidad en el quintil más pobre es de 6.6 hijos o hijas por mujer, mientras que en el quintil de mayor riqueza es de solo 1.9 hijos o hijas por mujer). Las diferencias son particularmente notables en la fecundidad de las adolescentes pobres. Esto se debe, básicamente, a las mayores dificultades que enfrentan las personas pobres para no sobrepasar su nivel deseado de fecundidad. La disparidad entre la fecundidad deseada y la real es responsable, en gran medida, del elevado nivel de crecimiento de la población nicaragüense.

En términos generales, se considera que el alto índice de personas dependientes por hogar determina la insuficiencia del ingreso familiar para satisfacer necesidades básicas. La causas subyacentes más directas son los altos niveles de fecundidad mencionados y la impermanencia de los vínculos conyugales en muchas familias. De aquí resultan mayores cargas de trabajo y responsabilidad para las mujeres, debido a que los tradicionales roles de género impiden la democratización de la estructura familiar y la construcción de un nuevo pacto entre mujeres y hombres frente al ejercicio de la sexualidad, la reproducción humana y el trabajo doméstico.

La situación de pobreza de los hogares y la falta de oportunidades laborales obliga a las familias a buscar sus propias estrategias de sobrevivencia, siendo la migración una de las formas. Desde la década de los ochenta, una proporción creciente de la migración pasó de ser interna a externa, debido a la contracción de la producción agroexportable, al conflicto bélico interno y a la demanda de trabajo no calificado en los países vecinos. La crisis económica prolongada y la contracción fiscal y financiera, que ha sido parte de los programas de ajuste estructural de Nicaragua, sumadas a la apertura comercial y cultural que promueve nuevos hábitos de consumo, son circunstancias que han estimulado la propensión migratoria como alternativa a la insuficiencia del ingreso familiar.

I.2.1.5. Falta de valoración del aporte económico de las mujeres

La cultura androcéntrica de la sociedad nicaragüense impide visualizar y valorar la contribución que hacen las mujeres en el plano económico, lo cual las excluye mayoritariamente del acceso y control de los recursos productivos. Según FNUAP (2000b: 36), en el acceso y la remuneración al trabajo se encuentran las mayores brechas de género existentes en el país. En promedio, los ingresos individuales de las mujeres equivalen al 40% del obtenido por los hombres, y sólo el 12% de las mujeres percibe un ingreso superior a los dos mil córdobas mensuales. Aunque en los últimos veinte años ha aumentado la presencia de las mujeres en el mercado laboral, apenas el 30% de mujeres que trabajan disponen de empleo estable. Por otra parte, el trabajo del hogar sigue sin considerarse trabajo productivo y sin contabilizarse en las cuentas nacionales.

I.2.2. Dimensión sanitaria de la problemática de la pobreza en Nicaragua

El problema central identificado, en el área de salud, es el deterioro progresivo de las condiciones de salud de la población. Este problema central se hace evidente en seis problemas principales, cuyas causas inmediatas se describen a continuación.

I.2.2.1. Problemas principales

1) Alta prevalencia de enfermedades transmisibles. Causas inmediatas:

a) Vulnerabilidad fisiológica: Tiene como causa directa la inseguridad alimentaria y/o nutricional de las personas pobres, en general, y de la población infantil, en particular. Existen altos valores de desnutrición crónica en niños/as menores de 5 años (en las zonas rurales afecta a un 34% de la población infantil). Se encuentra, además, un 6.72% de niños/as con bajo peso al nacer, a lo que se debe agregar el subregistro existente. Son también causas colaterales de vulnerabilidad fisiológica los inadecuados hábitos alimentarios y la baja capacidad adquisitiva de la población pobre, cuyo ingreso promedio anual per cápita es de apenas US\$ 455. Otra causa es la débil infraestructura de vivienda y de sistemas de saneamiento básico. En particular, en el área rural sólo 28% de la población tiene acceso permanente al agua potable y 55% de las viviendas del país carecen de instalaciones de saneamiento básico.

b) Baja respuesta de los servicios de salud a las enfermedades transmisibles: Una causa fundamental para esta baja respuesta es la dificultad del acceso a servicios médicos básicos. Otra causa es la baja calidad de la atención médica que, a su vez, depende de la inadecuada calificación y la alta rotación del personal (en parte debida a falta de reglamentación de la Ley del Servicio Civil) y a la distribución geográfica desigual de los recursos (humanos, financieros y tecnológicos) existentes. Cabe mencionar que la insuficiente respuesta estatal a las necesidades de salud de la población obliga a las mujeres a llenar parte de ese vacío, dedicando más trabajo a la atención de las personas enfermas y de las personas ancianas.

c) Bajo conocimiento de medidas de prevención y control: Tiene su origen en la poca información y educación en salud que se ofrece a una población con graves déficits educativos de escolaridad y analfabetismo.

2) Alta prevalencia de mortalidad materna. Causas inmediatas:

a) Alto número de complicaciones obstétricas: Los embarazos en los extremos de la vida reproductiva (adolescentes y mujeres mayores), con períodos intergenésicos cortos y embarazos muy seguidos, los abortos en condiciones inseguras y los estados crónicos de anemia son causa de un alto número de complicaciones obstétricas. De cada 100 muertes maternas, 24 son por causas obstétricas directas.

b) Violencia física y psicológica contra la mujer: 57% de las mujeres entrevistadas para ENDESA (1998) reportaron haber sufrido al menos una lesión de sus cónyuges y 14% sufrieron lesiones severas que ameritaron atención médica, pero sólo la mitad de las mujeres con heridas o fracturas acudieron a los servicios de salud. Dado el subregistro de este tipo de delitos, se estima que su incidencia es aún mayor.

c) Bajos niveles de educación sexual y salud reproductiva: Según ENDESA (1998), tres de cada cuatro mujeres expresan su deseo de limitar o espaciar su número de hijos. La atención a esta demanda insatisfecha contribuirá a mejorar la salud materna e infantil y a estabilizar el crecimiento poblacional (se ha calculado que la actual tasa de fecundidad se reduciría en un tercio, si las mujeres y hombres redujeran la brecha entre la fecundidad deseada y la real).

3) Alta morbilidad y mortalidad infantil y de la niñez. La morbilidad y mortalidad infantil, que ascienden a cifras de 40 por 1000 nacidos vivos y 50 por 1000 nacidos vivos, tienen cuatro causas inmediatas: a) Accidentes y violencia social; b) Causas perinatales; c) Desnutrición (uno de cada tres niños sufre algún grado de desnutrición crónica que se debe, principalmente, a inadecuada ingesta y a una alimentación pobre en calorías, proteínas y micronutrientes); y d) Bajo acceso a servicios de salud.

4) Alta prevalencia de desnutrición. Causas inmediatas: a) Falta de acceso a los alimentos básicos y nutritivos; b) Baja capacidad adquisitiva de la población; c) Hábitos alimentarios inadecuados; y d) Ambiente insalubre.

5) Alta prevalencia de accidentes, violencia y tendencias autodestructivas. Causas inmediatas son:

a) Accidentes de tránsito: En 1999 se registraron 15,849 accidentes de tránsito que produjeron la muerte a 544 personas y lesionaron a 4,488 personas. Las causas fueron: Inexistencia o deterioro de la señalización vial, irrespeto a las normas de tránsito, falta de educación vial, alcoholismo, y transporte insuficiente y/o en mal estado. Es importante resaltar que el crecimiento de la flota vehicular ha saturado las vías urbanas del país.

b) Accidentes en el hogar: Se producen fundamentalmente por falta de educación en prevención de riesgos, por ausencia de espacios de recreación y por consumo de alcohol.

c) Accidentes laborales: Se producen debido principalmente a los bajos niveles de prevención y protección contra riesgos.

d) Accidentes naturales: Producidos por vulnerabilidad ambiental, física, económica, social, política o cultural ante fenómenos telúricos o meteorológicos.

d) Homicidios, violaciones y suicidios: En 1999 se registraron 381 homicidios y 1,361 violaciones sexuales (en este tipo de delitos, además, existe un importante subregistro). El número de suicidios alcanzó un promedio de 17 por mes en 1999 y de 22 por mes en 2000. Las causas de la violencia delictiva son muy complejas pero, sin duda, las carencias económicas, educativas y afectivas, y el machismo como paradigma cultural, explican la mayoría de los casos de violencia pública o privada. Igualmente compleja es la problemática del suicidio, pero pueden señalarse las carencias económicas y afectivas como causa de muchos casos.

6) Altas tasas de morbilidad y mortalidad por enfermedades crónico-degenerativas en personas de edad productiva y de tercera edad. Entre las causas de estas enfermedades se deben mencionar: la alta ingesta de azúcares y grasas, el tabaquismo, el alcoholismo, el estrés y la falta de instituciones públicas y privadas que ofrezcan atención especializada a estos grupos poblacionales.

I.2.2.2. Causas subyacentes

1) Falta de acceso a alimentos básicos y nutritivos, debida principalmente a los bajos ingresos de los sectores pobres de la población, y condiciones inadecuadas de vivienda y de saneamiento básico.

2) Distribución inequitativa de las tierras cultivables, falta de incentivos a la producción agropecuaria, falta de métodos alternativos de producción y ausencia de medios adecuados de almacenaje de los alimentos.

- 3) Algunas de las razones que explican, desde la oferta, el bajo acceso, cobertura y calidad de atención de los servicios de salud son: Acciones de salud no orientadas hacia las necesidades de la población y de las comunidades; falta de flexibilidad de los programas de salud con respecto a las necesidades locales; falta de un enfoque preventivo basado en los derechos de las personas; poca inversión estatal y alta dependencia de la cooperación externa; atención del sector privado concentrada en áreas urbanas; baja cobertura del seguro social; y escasez de recursos humanos y materiales (medicamentos, equipos e infraestructura). Adicionalmente, desde la demanda, existe limitada capacidad de pago de las personas para acceder a los servicios médicos, y necesidades insatisfechas de información sobre sus derechos y para hacer un mejor uso de los servicios.
- 4) Falta de mecanismos de prevención de riesgos en el hogar, las vías públicas y los ambientes laborales.
- 5) Desintegración familiar, relacionada con los accidentes y con la violencia intrafamiliar.
- 6) Falta de políticas para enfrentar desastres naturales. Estas políticas deben tomar en consideración que, para mitigar los riesgos de los grupos más vulnerables, los procesos de distribución espacial son de la mayor importancia. A pesar de la intensidad de los flujos migratorios, el proceso de urbanización en el país continuará con intensidad. En el futuro próximo, la ubicación geográfica y física de estos miles de personas que se incorporarán a las áreas urbanas será un factor determinante de vulnerabilidad sanitaria.
- 7) Debilidad de estrategias y políticas de educación sanitaria en todos los ámbitos, incluyendo la educación sexual y reproductiva.

1.2.2.3. Causas estructurales

- 1) La salud de la población se considera responsabilidad sólo del sector salud, más específicamente del Ministerio de Salud. No se reconoce en Nicaragua el rol que juegan otros sectores (especialmente educación, agricultura, obras públicas, ambiente, industria y justicia), más allá de ciertas instancias de coordinación débiles donde, a lo más, se intercambia información o se ejecutan proyectos conjuntos. No hay una visión intersectorial de los problemas del desarrollo sanitario y no existen adecuadas normas legales ni estructuras organizativas que faciliten la definición de visiones y de misiones intersectoriales.
- 2) Priorización de los aspectos curativos por sobre los de prevención, promoción y rehabilitación, en las definiciones políticas y presupuestarias.
- 3) Baja capacidad adquisitiva de un gran porcentaje de la población.
- 4) Escasa inversión en las campañas educativas, cuyo diseño es poco atractivo y efectivo para promover actitudes y cambios de comportamientos favorables para la salud de las personas.
- 5) Cultura de la violencia. La violencia, más que un fenómeno social, es ya parte del perfil epidemiológico nacional. La segunda causa de muerte en el país son los accidentes y los hechos de violencia. Este causa revela un deterioro de la trama social que no puede ser abordado sólo desde una perspectiva puramente sectorial.

I.2.3. Dimensión educacional de la problemática de la pobreza en Nicaragua

El problema central de la educación en Nicaragua es que, a pesar de los esfuerzos que el país ha hecho para mejorarla, aún se vulnera el derecho fundamental a la educación de una parte significativa de su población. Las insuficiencias de equidad, calidad y relevancia de la educación constituyen un factor determinante de (y determinado por) la pobreza del país. Este problema central se hace visible en cuatro problemas principales.

I.2.3.1. Problemas principales

1) El 45% de los menores de 18 años está excluido del sistema escolar

Las últimas estadísticas muestran que cerca de 200.000 niños y niñas (21% de la población en edad de educación primaria) están excluidos/as de este nivel educativo y que 57.5% de los/as adolescentes y jóvenes en edad de educación secundaria están excluidos/as de su nivel. Más difícil aún es la situación de la niñez preescolar, ya que tan sólo 26% de niños y niñas entre tres y cinco años, y apenas 8% de la población menor de tres años, reciben adecuada educación inicial. Causas inmediatas y subyacentes de tan grave problema son las siguientes:

a) Subempleo infantil y juvenil: Las cifras disponibles en materia de trabajo infantil señalan que unos 167,000 niños, niñas y adolescentes, entre 10 y 19 años, hacen trabajo remunerado³. Esta cifra puede llegar a la cantidad de 300,000 personas, si se estiman los niños, niñas y jóvenes que realmente trabajan y si se considera el subregistro que existe en el país (según el Foro del Trabajo Infantil). El trabajo infantil y juvenil está estrechamente relacionado con la falta de oportunidades en la educación. El Código Laboral de Nicaragua establece la prohibición total del trabajo antes de los 14 años. Sin embargo, según INEC (1999), más de 75,000 niños y niñas entre 10 y 14 años desempeñan algún tipo de trabajo, durante un promedio semanal de 30 horas. También influye, en la exclusión del sistema escolar, el alto costo de oportunidad que representa para padres y madres mantener sus hijos e hijas en la escuela, ya que, por un lado, deben incurrir en algunos gastos, a pesar de la gratuidad nominal de la educación primaria y secundaria estatal, y, por otro, dejan de percibir los ingresos que se derivan del trabajo de esos niños y niñas.

b) Insuficiente oferta educativa del Estado ante la demanda nacional: La infraestructura educativa está irregularmente repartida en el territorio nacional, quedando muchos núcleos poblacionales fuera del alcance razonable para la asistencia de los estudiantes a las escuelas. Esto es claramente notorio en el sector rural y en la zona caribeña del país y afecta especialmente al subsistema de educación secundaria, nivel al que sólo 42% de los adolescentes pueden acceder. La insuficiente oferta educativa del sistema escolar (cada docente en promedio debe atender a 40 estudiantes por aula) tiene muchas causas, pero las explicaciones principales hay que encontrarlas en la insuficiente e inequitativa inversión de recursos estatales, en la subutilización de la infraestructura existente, y en las dificultades de acceso físico a los centros educativos. Por otra parte, la demanda educativa crece más que la oferta. Actualmente la población crece a un ritmo de 2.7% anual, y el 53% de la población tiene menos de 18 años. Por eso, en términos reales, la inversión educacional disminuye, cuando debería aumentar proporcionalmente.

c) Incumplimiento del principio constitucional de gratuidad de la educación: Como ya se ha señalado, aunque teóricamente son gratuitas la educación preescolar, primaria y secundaria provistas por el Estado, en la práctica los familiares de los niños, niñas y adolescentes se ven obligados a incurrir en gastos que no están en condiciones de sufragar. Las políticas de subsidio

para mantener a niños y niñas en la escuela aún son insuficientes. La razón última de todo ello es que no se prioriza a los sectores más pobres en el gasto educativo nacional. Actualmente el Estado invierte 4.6% del PIB en educación pero, dado lo reducido del PIB nacional, este porcentaje no es suficiente. Cabe mencionar que, aunque el presupuesto de educación creció en 7.4%, desde 1997 a 1998, la participación en el PIB y en el presupuesto nacional disminuyó en 0.3 y 0.6 puntos porcentuales, respectivamente. Esto significa que el costo total por estudiante se redujo, en promedio, en 7.17 USD. Pero, además, los/as estudiantes no pobres son 53.2% del total del sistema; los/as relativamente pobres, 31%; y los/as extremadamente pobres sólo 15.7% del total. Más grave aún: 91.7% de estudiantes universitarios son no pobres; 6.9% relativamente pobres; y tan sólo 1.3% extremadamente pobres⁴.

2) Baja escolaridad promedio (4.8 años para los hombres, 5 años para las mujeres y 3.2 años en el sector rural). Causas inmediatas y subyacentes:

a) Inadecuación de la escuela a las necesidades de la población: En primer lugar, la escuela es uniforme, sin salidas intermedias y no tiene en cuenta la diversidad ni las condiciones propias de los diversos grupos que existen en el país. No se diversifica suficientemente la educación atendiendo a las necesidades de los más pobres, ni se determinan salidas laterales del proceso educativo que habiliten para trabajar a quienes quieran abandonarlo prematuramente. La explicación de esta uniformidad del sistema se encuentra en el centralismo impositivo de la institucionalidad educativa, que surge del temor a perder poder y de una disimulada desconfianza en la participación ciudadana. Por otra parte, las reformas educativas y las modificaciones de los planes de estudio no son pertinentes a los problemas que enfrenta la población. Muchas veces los textos de estudio se copian de otras realidades, sin las adaptaciones necesarias. También influye la insatisfacción de muchos docentes en la falta de adecuación de la escuela a las necesidades de la población. En 1998, los maestros y maestras de Nicaragua tenían un sueldo promedio básico de 59 USD, más 29 USD por incentivos. En total, un ingreso promedio mensual de 88 dólares, mientras la canasta básica de ese año era estimada en 149 dólares. Los salarios de los maestros y maestras de Nicaragua son los más bajos de Centroamérica, cinco veces menores que los de sus pares en El Salvador y Costa Rica.

b) Deserción escolar: En la educación primaria hay un 10% de deserción anual, y la repitencia oscila entre 5% y 7% anual. En promedio, un/a estudiante de educación primaria tarda 10 años para cursar de primero a sexto grado. Hay ciertos patrones socioculturales que influyen en la deserción escolar. Uno de estos patrones es el embarazo precoz. Otro es considerar como adultos a los niños y niñas mayores de 13 años, lo que significa que deben comenzar a esa edad a contribuir económicamente al hogar y a cumplir otras responsabilidades familiares. En relación con las muchachas, otro patrón sociocultural vigente es su dedicación al trabajo doméstico y al cuidado de sus hermanos/as menores. También muchos/as estudiantes abandonan debido a razones de costo de oportunidad, pensando que, si abandonan, ganarán más que si permanecen en el sistema. Este costo de oportunidad puede ser compensado con incentivos en salud y alimentación ofrecidos en los centros preescolares y escolares de las zonas más pobres del país.

3) Analfabetismo funcional

¡Más de 600.000 nicaragüenses (21% de la población) mayores de 10 años no saben leer ni escribir! Este grave fenómeno se distribuye en forma heterogénea en el país, afectando de preferencia las regiones rurales, en las que un tercio de su población es analfabeta, y las regiones del Caribe, en las que la tasa es superior al 40%. Y afecta dos puntos porcentuales más a las mujeres que a los hombres. La causa inmediata y subyacente al analfabetismo es la exclusión, previa y actual, de esas 600.000 personas del sistema educativo. En efecto, actualmente, 25% de

la población de niños y niñas entre 7 y 12 años están excluidos de la educación primaria (serán analfabetas funcionales a corto plazo). Y tal porcentaje no fue menor en el pasado, siendo aquéllas, justamente, las edades óptimas para desarrollar las habilidades de leer, escribir y utilizar los elementos básicos de la matemática. A mantener ese porcentaje de exclusión concurren varios factores, entre ellos: a) La distancia física a los centros escolares, problema que ya fue mencionado para explicar la baja escolaridad; b) Las percepciones que tiene la familia sobre la utilidad, en el corto plazo, de la educación escolar; y c) Las condiciones de pobreza de la mayoría de las familias en el país.

4) Baja demanda de educación técnica

Sólo 2% de la población estudiantil egresa del subsistema de educación técnica. Esta baja tasa de egresos constituye un problema de graves repercusiones para el desarrollo del país, que no cuenta con suficientes líderes técnicos intermedios ni mano de obra calificada. Causas inmediatas y subyacentes son:

a) Poca oferta de educación técnica: El país cuenta sólo con 30 centros estatales y 4 centros privados subvencionados. Otra causa de la escasa oferta es el alto costo de este subsistema educativo. En la educación técnica agropecuaria y forestal el costo anual por alumno asciende a C\$ 12,760, mientras que en la educación industrial y de la construcción el costo por alumno es de C\$ 6,406, y en la educación comercial es de C\$ 1,111 (compárense estos costos con los de los otros subsistemas, tal como se muestran en la nota final n.5). Una tercera explicación es que este subsistema educativo no responde a la vocación productiva de cada zona del país.

b) Escasa valoración del trabajo manual.

c) Poca vinculación entre el sistema escolar formal y el mundo del trabajo.

d) Persistencia de estereotipos de género que limitan las oportunidades de educación y de capacitación técnica de las mujeres.

I.2.3.2. Causas estructurales

1) Ausencia de una cultura de derechos

La aceptación de los derechos humanos fundamentales es universal. Sin embargo, esta aceptación, en muchos casos, es de carácter formal y no se traduce en su vigencia real. En Nicaragua, la Constitución Política define claramente el derecho a la educación y la importancia que este derecho tiene en el progreso y bienestar de la nación. Sin embargo, la actuación del Estado no siempre es consecuente con su Carta Magna. Al no focalizar a los pobres como sujetos de derecho, deja a un vasto sector de la sociedad prácticamente en la indefensión educativa. Por otra parte, la sociedad nicaragüense ejerce poca presión para hacer valer el derecho de todos los ciudadanos y ciudadanas a la educación y el derecho a participar en las decisiones fundamentales que afectan la política educativa y su aplicación en los niveles locales. Esta misma falta de presión social impide que los y las docentes accedan a condiciones laborales y salariales más dignas.

2) Algunos vacíos en la política educativa

Una falla importante es el poco aprovechamiento que se hace de los recursos existentes en el sistema educativo, especialmente de la infraestructura disponible, la cual podría ser aprovechada de mejor manera si se tomaran decisiones sobre la integración de los subsistemas educativos. Cambios en el enfoque pedagógico, las concepciones curriculares, las técnicas didácticas y las metodologías de trabajo podrían facilitar el mejor aprovechamiento de los recursos existentes. Por otra parte, es justo y necesario resaltar la reciente rúbrica formal, el día 11 de Diciembre, tras dos años de elaboración, discusión y concertación, del *Plan Nacional de Educación 2001-2015*, que permite visualizar y planificar un trabajo más sinérgico y sostenible, a mediano y largo plazo, de todos los actores de la dinámica educacional del país ⁵.

3) Valores inconvenientes

Varios problemas detectados en este análisis llevan a la conclusión de que sus causas subyacentes pertenecen al campo de los valores. Por ejemplo, la poca vinculación que existe entre el sistema educativo y el sistema productivo y la escasa relevancia de la educación técnica responden a una escala de valores que privilegia el trabajo intelectual sobre el trabajo físico. Por otra parte, el valor que se da al éxito material a cualquier costo penetra en la mente de adolescentes y jóvenes impulsándoles a desear obtener rápidamente ingresos para adquirir los bienes materiales que simbolizan el éxito. Esto les induce al abandono prematuro del sistema educativo, sin tener aún las herramientas necesarias para desempeñar una función productiva calificada y rentable. También es un problema de valores la resistencia al cambio que existe en funcionarios y docentes del sistema educativo. Esta resistencia explicaría, en parte, la dificultad de introducir innovaciones organizativas, metodológicas y programáticas. Otro problema estructural se relaciona con la reproducción del sistema patriarcal mediante los contenidos educativos y mediante la transmisión de valores discriminatorios en la escuela tradicional.

4) Centralismo impositivo de la institucionalidad educativa

Esta es una de las causas de mayor relevancia para muchos de los problemas de la educación. El centralismo se traduce en la uniformidad del sistema educativo. Planes y programas, normas y calendarios se determinan en el nivel central, sin permitir espacios significativos para la adecuación del sistema a las condiciones del medio local y a las necesidades productivas regionales. Con ello la educación se convierte en irrelevante, en lo económico, y poco significativa, en lo personal, para los y las estudiantes. Muchos problemas no podrán desaparecer hasta tanto no se produzca una efectiva descentralización del sistema, trasladando capacidad real y efectiva de decisión a los departamentos, municipios y centros educativos.

I.2.4. Dimensión medioambiental de la problemática de la pobreza en Nicaragua

Los sectores más pobres de la población, tanto en el campo como en la ciudad, presentan las más altas tasas de fecundidad, mortalidad y morbilidad y, a la vez, son los más vulnerables, desde la perspectiva medioambiental, demostrando que, sin lugar a dudas, la pobreza, las prácticas migratorias, el comportamiento reproductivo y la vulnerabilidad están estrechamente vinculados. El diseño e implementación de estrategias preventivas y de sistemas de alerta para reducir la vulnerabilidad social y ambiental debe tomar muy en cuenta la dinámica de la población,

ya que ésta desempeña un importante papel como factor de riesgo en sí misma que, además, tiende a incrementar y potenciar los otros riesgos y amenazas.

Desde la perspectiva del medio ambiente, el problema central consiste en que un alto porcentaje de la población pobre vive en entornos ambientales inadecuados. Este problema central está constituido por los siguientes cinco problemas principales:

1.2.4.1. Problemas principales

1) Degradación de los suelos. Causas inmediatas y subyacentes:

a) Despale indiscriminado y uso inadecuado de las tierras: La degradación de los suelos se debe, sobre todo, a la erosión (hídrica y eólica), a procesos físico-químicos, como la salinización y la acidificación, y a otras causas, como el uso excesivo de agroquímicos. La erosión se acelera cuando el suelo está desprovisto de cubierta vegetal protectora (por el despale indiscriminado) o cuando está siendo usado de forma inadecuada, es decir, de forma no acorde con su vocación natural o uso potencial. El caso más generalizado de uso inadecuado es el uso de tierras de vocación forestal (con pendiente o inclinación excesiva, suelos delgados o frágiles) para agricultura (particularmente cultivos anuales abiertos) o para explotación ganadera. La degradación de las tierras se inicia con la pérdida de la cobertura vegetal (bosque primario), debido a explotación comercial no sostenible (sólo extracción) o bien a la situación socioeconómica precaria de las personas más pobres, que las obliga a despalar (incluso áreas protegidas) o a cultivar suelos degradados para satisfacer sus necesidades básicas, principalmente de alimentación⁶. Se estima que la tasa actual de deforestación supera las 120,000 hectáreas por año (entre 1980 y 2000 la tasa promedio ha sido de 78,000 hectáreas por año). A este ritmo, la masa boscosa remanente del país (alrededor de 3,700,000 hectáreas) podría llegar a desaparecer en apenas veinte años.

b) Ciclos de lluvia irregular: Además del despale y del uso inadecuado, la degradación de las tierras está asociada a la distribución irregular de las lluvias y a la propensión a sequías e inundaciones. Hay zonas del país (debidamente identificadas) que, además de ser propensas a sequías recurrentes, son también las más vulnerables a inundaciones (áreas afectadas por el huracán Mitch). Como causas comunes, de naturaleza intermedia, de la degradación de los suelos se pueden mencionar la explotación irracional, el problema de la propiedad de la tierra y la falta de información y difícil acceso a estudios básicos o de investigación aplicada.

2) Acceso limitado a agua sanitariamente segura. Causas inmediatas y subyacentes:

a) Inadecuado manejo y protección de cuencas: Esta causa afecta prácticamente a toda la problemática medioambiental, ya que no sólo está vinculada con la disponibilidad y calidad del agua sino también con la degradación de los suelos, la precariedad de los asentamientos humanos y la vulnerabilidad a los fenómenos naturales. En Nicaragua existen muy pocos estudios básicos a nivel de cuencas o subcuencas, y carecemos de una visión de desarrollo sostenible desde el enfoque de cuencas.

Las fuentes de agua están sujetas a agotamiento (ríos o lagunas que se secan, pozos que bajan de nivel), debido al despale, a particularidades edáficas y climáticas (zonas con poca precipitación, pendiente excesiva y mucho escurrimiento) y también a una explotación no sostenible de las fuentes, por encima de su capacidad de recuperación. Estas fuentes, además, pueden contaminarse por la descarga en ellas de aguas residuales, tanto aguas servidas como aguas residuales (provenientes del beneficiado de café, de explotaciones mineras, de industrias,

fábricas, etc.) Otra fuente de contaminación la constituyen los residuos sólidos y las excretas que se descargan en lagunas, ríos o lagos: excretas al aire libre y descarga de desechos sólidos (basura) y de otros contaminantes.

b) Escaso caudal de las fuentes: Principalmente en zonas en las cuales las formaciones geológicas, la topografía o las condiciones climáticas desfavorables limitan las posibilidades de abastecimiento de agua para las necesidades básicas de los hogares. Sobre esta situación incide de manera particular la falta de políticas de ordenamiento territorial o de ubicación de asentamientos humanos.

c) Baja cobertura de los servicios de agua y saneamiento: Principalmente en las zonas donde, a pesar de existir disponibilidad de fuentes superficiales o subterráneas, hay muy poca inversión para que la población ya establecida tenga acceso a agua potable. No hay suficientes campañas de tratamiento mínimo del agua (para consumo humano y animal) ni campañas higiénico-sanitarias para evitar la contaminación. Como causa de carácter intermedio, común a la degradación de los suelos y de las cuencas hidrográficas, se puede mencionar la explotación irracional de las fuentes de agua, los suelos y los bosques.

3) Presión migratoria. Puede ser vista indistintamente como causa o efecto del problema principal. Causas inmediatas y subyacentes:

a) Inseguridad alimentaria Dentro de las zonas rurales, las migraciones internas se producen por la búsqueda de nuevas tierras para satisfacer las necesidades, sobre todo alimenticias, de la población más pobre. Estas migraciones dependen del agotamiento de la capacidad productiva de las tierras en las zonas de origen y de la degradación medioambiental que se agrava, cada vez más, en las zonas que han sido sometidas por mucho tiempo a un uso inadecuado. El agotamiento de las tierras degradadas y el deterioro de la situación socioeconómica de los más pobres es progresivo, ya que las acciones dirigidas a la recuperación y rehabilitación de estas zonas degradadas son muy débiles. Tampoco en las áreas de frontera agrícola hay desarrollo de prácticas de agricultura sostenible que contribuyan a la estabilización de las familias migrantes.

b) Falta de políticas de asentamientos humanos y uso de suelos: A la precaria situación socioeconómica de las familias más pobres se suma la falta de planes y programas de rehabilitación y estabilización de asentamientos (en tierras ya degradadas o de frontera agrícola), lo cual es una manifestación de debilidad institucional.

4) Vulnerabilidad ante fenómenos naturales

¿Por qué un alto porcentaje de la población pobre es vulnerable ante fenómenos naturales? La causa más importante parece ser la precaria situación socioeconómica (exclusión y marginalidad) que se vincula a las brechas de educación e ingresos y a la falta de oportunidades. Esta situación de exclusión y marginalidad empuja a las familias a ubicarse en áreas propensas a desastres naturales, en las cuales construyen viviendas precarias, vulnerables a los efectos de inundaciones, deslizamientos, terremotos, erupciones volcánicas, maremotos y otros fenómenos naturales. Asentamientos ubicados en áreas vulnerables y viviendas precarias constituyen una combinación que aumenta considerablemente los riesgos de las familias y los riesgos productivos (tierras de cultivos en riberas de ríos, áreas escarpadas o planicies inundables sin protección y sin drenajes adecuados). A esto hay que agregar la falta de información o el acceso limitado a la información ya existente sobre localización de las áreas de riesgo y sus características. En muchos casos, esta información existente es muy general y no tiene el grado de desagregación requerido. Tanto para la presión migratoria como para la vulnerabilidad, una causa común de

carácter intermedio es la falta de políticas que normen y regulen las condiciones mínimas de ubicación y desarrollo progresivo de los asentamientos humanos.

Por otra parte, la actual dinámica demográfica de Nicaragua se caracteriza por un rápido crecimiento y una inadecuada distribución espacial de la población, producto de la elevada fecundidad, los desordenados procesos migratorios internos y la acelerada urbanización. Estos factores, al interactuar con un medio ambiente debilitado por la creciente deforestación, la degradación de suelos y la expansión de la frontera agrícola, contribuyen a mantener atrapadas a las personas, a las familias y a las comunidades en el círculo vicioso de la pobreza, transmitida de una generación a otra. Esta particular dinámica de población, además de potenciar los efectos negativos de amenazas naturales y de origen humano, en un contexto de graves déficits sociales acumulados, hace aún más difícil la posibilidad de ampliar significativamente el acceso a servicios sociales básicos de calidad (educación, salud, agua y saneamiento). Así, la dinámica actual de la población y su interacción negativa mutuamente reforzada con el medio ambiente constituye, en sí misma, un factor añadido de riesgo que multiplica los altos niveles de vulnerabilidad social y ambiental en que vive permanentemente la población más pobre.

1.2.4.2. Causas estructurales

- 1) Ausencia, o debilidad en la implementación, de políticas de desarrollo sostenible que constituyan una base para diseñar estrategias y planes de acción. Como parte sustantiva de estas políticas ya se ha mencionado anteriormente lo relativo al ordenamiento territorial y, por otra parte, habría que considerar las particulares características de la dinámica demográfica de la pobreza. En algunos casos, hay limitaciones para la aplicación de las políticas vigentes y, en otros, ni siquiera se han formulado explícitamente tales políticas.
- 2) Falta de recursos económicos, o asignación presupuestaria muy baja, para atender la problemática medioambiental. La debilidad institucional también se manifiesta, algunas veces, en tráfico de influencias y corrupción.
- 3) En lo relativo a educación y capacitación, hace falta incluir un componente de educación ambiental, en el marco de los planes de estudio de educación formal, y promover campañas de información y sensibilización, en el marco de la educación no formal.
- 4) Falta y/o debilidad de investigaciones básicas y de desarrollo tecnológico para cada uno de los ecosistemas existentes en el país.
- 5) Debilidades de la cooperación externa:
 - a) Falta de articulación de las acciones de las agencias.
 - b) Muchas intervenciones se deciden sobre la base de la oferta de donantes, ONGs o agencias de cooperación que seleccionan comunidades y ofertan proyectos o acciones sin tomar en cuenta las verdaderas prioridades de las poblaciones-meta.
 - c) Muchas veces las intervenciones de cooperación son meramente reactivas y no suficientemente preventivas, más dirigidas a mitigar los efectos que a eliminar las causas de los problemas.

Aunque, en principio, estas debilidades de la cooperación externa fueron explicitadas por el Grupo Temático de Medio Ambiente, en el análisis multidimensional posterior se descubrió que no sólo afectan a la dimensión medioambiental sino también a las otras cinco dimensiones consideradas.

I.2.5. Dimensión institucional de la problemática de la pobreza en Nicaragua

En el análisis de las anteriores dimensiones de la problemática de la pobreza hemos logrado identificar un conjunto de causas subyacentes y estructurales de orden institucional que tienen que ver con la gobernabilidad democrática⁷, el marco institucional y la cultura política del país. Este conjunto de causas puede describirse, de acuerdo al marco de referencia de los indicadores de la VCP, en torno a cuatro ejes temáticos fundamentales:

1) Cumplimiento de los compromisos jurídicos internacionales del país en materia de Derechos Humanos

A excepción del *Convenio contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanas o Degradantes* y de la *Convención sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*, Nicaragua ha ratificado todos los instrumentos jurídicos internacionales en materia de Derechos Humanos, e incluso ha desarrollado el tejido legal e institucional para su promoción y defensa. Sin embargo, se hace necesario consolidar estos avances con voluntad más clara y decidida. Así, tras crearse la Procuraduría de Derechos Humanos y las Procuradurías Especiales de Niñez y Adolescencia y de la Mujer (aún está pendiente la creación de la Procuraduría Especial de los Pueblos Indígenas), se hace evidente cierta falta de voluntad política para otorgarles un presupuesto adecuado. Por otra parte, si bien Nicaragua ha ratificado la *Convención para la Erradicación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer* (CEDAW), todavía no se ha ratificado el *Protocolo Opcional* ni se ha aprobado una Ley de Igualdad de Oportunidades. Ciertas instituciones, como el Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y las Comisarías de la Mujer y la Niñez, no pueden cumplir eficazmente con su mandato por falta de recursos humanos, técnicos y financieros. Nicaragua ratificó, en Abril de 1990, la *Convención sobre los Derechos de la Niñez* (CDN) y promulgó, en Mayo de 1998, el *Código de la Niñez y la Adolescencia* (vigente desde Noviembre de 1998) y ha realizado importantes esfuerzos, con el apoyo de la comunidad de cooperación externa y de grupos de la sociedad civil, para su efectiva implementación. Sin embargo, aún se incumple el derecho de las niñas y los niños a tener nombre y nacionalidad, ya que existe actualmente un subregistro de aproximadamente el 40% de los nacimientos en el país.

2) Gobernabilidad democrática y participación ciudadana

Si bien el país está dotado de legislación y de mecanismos institucionales para promover la participación de la sociedad en el diseño de las políticas públicas, el análisis revela subutilización de los mecanismos existentes. El Consejo Nacional de Planificación (CONPES) aún se encuentra en fase de consolidación. Por otra parte, el análisis revela debilidades de las instituciones de gobierno para promover la descentralización real de la administración pública. Aunque existen instancias descentralizadas, una vez más la falta de recursos asignados denota una carencia de voluntad efectiva para garantizarles suficiente autonomía en la ejecución de sus políticas. Es grave que aún no se haya reglamentado el Estatuto de Autonomía de la Costa Atlántica.

En los sistemas democráticos, la participación ciudadana se concreta de manera especial en la elección de representantes. En este ámbito, notamos que la nueva legislación electoral ha reducido los niveles de participación de los ciudadanos y las ciudadanas (como sujetos electores y elegibles) en los procesos electorales.

Uno de los factores más importantes para la consolidación de la democracia y del estado de derecho, y para la erradicación de la pobreza, es la visión estratégica de país. En este sentido, reconocemos que el Gobierno ha realizado un importante esfuerzo para formular y consensuar, sobre la base de los acuerdos de los Grupos Consultivos, la *Estrategia Reforzada de Reducción*

de la Pobreza, que ya ha sido consultada con representantes de los partidos de oposición, la sociedad civil y la comunidad donante, y que entra ahora en una fase de mayor difusión y apropiación. Nuestra valoración de dicha estrategia se ofrece en el acápite II.3. del presente documento.

Por otra parte, para fortalecer el estado de derecho es fundamental contar con una administración eficiente y estable, con recursos humanos y financieros sólidos. En este sentido, la Ley de Servicio Civil y de Carrera Administrativa Nacional y Municipal será un excelente mecanismo para mejorar la eficacia y eficiencia de los servicios públicos.

3) Administración de Justicia

Nicaragua ha demostrado en los últimos años un progreso continuo en la calidad de la administración de justicia. Actualmente, la mayoría de los/las jueces del país son licenciados/as en derecho (70-80% mujeres) y tienen más experiencia en la aplicación de las leyes. Sin embargo, el sistema de justicia debe trabajar para fortalecerse aún más, pues todavía persisten importantes brechas de acceso y problemas de retardación de justicia para las personas de escasos recursos. En este mismo contexto, todavía podemos observar algunos casos de falta de independencia del sistema judicial, con respecto a otros poderes del Estado y a las presiones políticas y económicas. El sistema penitenciario nacional debe ser modernizado y mejor dotado de recursos para superar las actuales condiciones de hacinamiento y de falta de oportunidades para la reeducación y el desarrollo humano de la población reclusa. Por su parte, el sistema de justicia penal juvenil debe adecuarse plenamente a lo establecido en el Código de la Niñez y la Adolescencia

4) Seguridad de las personas

No se observan violaciones sistemáticas, por parte del Estado, de los derechos civiles y políticos de las personas. Sin embargo, la situación de inseguridad alimentaria, laboral, habitacional, sanitaria y educativa en que viven las personas pobres y extremadamente pobres constituye, en realidad, una violación estructural de sus derechos económicos, sociales y culturales. Por otra parte, si bien es cierto que el país sufre un incremento de la delincuencia y de la inseguridad ciudadana, y que la respuesta institucional en este sentido es muy débil, los niveles de inseguridad ciudadana que soporta la población del país no son mayores que los existentes en países vecinos. No obstante, es necesario actuar, a todos los niveles, para transformar la violencia estructural e interpersonal existente en una cultura de paz y de diálogo, de respeto a los derechos y de cumplimiento de los deberes de todas las personas.

I.2.6. Dimensión histórica y cultural de la problemática de la pobreza en Nicaragua

Entendemos por cultura las formas de vida (haber, hábitos, valores) que las personas y los colectivos sociales reciben de su tradición y entregan a las nuevas generaciones. Estas formas de vida, que posibilitan (o imposibilitan) la vida presente y futura de los pueblos, pertenecen al orden de la causalidad histórica. La historia no es la cuenta y el cuento de lo pasado sino la condición de posibilidad (o imposibilidad) de nuestro presente.

En este sentido, podemos afirmar, sin la menor duda, que Nicaragua es hoy un país pobre altamente endeudado no debido a la acción de causas ocultas o misteriosas sino como consecuencia de un proceso histórico muy concreto que tiene más de cinco siglos de transcurso.

Por ejemplo, características actuales del país, como su baja densidad poblacional promedio⁸, su desventajosa inserción en el orden económico mundial y su frágil institucionalidad tienen su última razón en las formas de vida construidas durante los tres siglos de pertenencia colonial de Nicaragua al imperio español (mercantilismo económico, patriarcalismo y clientelismo social, absolutismo político, fundamentalismo religioso) y durante los 180 años de vida republicana (bipolaridad político-militar, fragilidad institucional, cultura de la violencia)⁹. Esta historia de conflictos irresueltos, o resueltos por medios violentos, se ha convertido en una especie de “condicionamiento operante” psicosocial que actúa sobre la conducta pública o interpersonal de los y las habitantes del país¹⁰. Uno de los más profundos y certeros analistas y creadores de la nacionalidad nicaragüense ha mostrado que en Nicaragua la conciencia de nación es una conciencia bipolar que reproduce culturalmente la lucha física e ideológica de dos diferentes bandos o polos de fuerza que, en cada época, se oponen y se necesitan¹¹.

Por otra parte, es justo y necesario afirmar que Nicaragua ha alcanzado plena unidad nacional y dimensión mundial en el ámbito de la creación artística. La fuerza creadora de las y los artistas del país, cuya figura paradigmática es Rubén Darío¹², tiene sus raíces en la rica sensibilidad, aguda inteligencia y fértil imaginación del pueblo nicaragüense. Ahora bien, estas capacidades creadoras aún carecen de cauces adecuados para su florecimiento, no sólo en el campo de las bellas artes sino en los campos de la ciencia, la tecnología y la producción material.

I.3. El Sistema de la Pobreza en Nicaragua

A continuación se enumeran nueve causas inmediatas, trece causas subyacentes y cinco causas estructurales identificadas mediante el análisis conjunto de las seis dimensiones anteriormente consideradas. Las interdependencias causales encontradas se ofrecen, en forma de diagrama de sistemas, en el Anexo 5.

I.3.1. Causas inmediatas

- 1) Insuficientes cobertura y equidad en el acceso a los servicios sociales básicos (educación primaria, salud primaria, nutrición básica, vivienda decente, agua segura y programas de educación poblacional)¹³.
- 2) Insuficientes ingresos para cubrir el costo de la canasta básica.
- 3) Desempleo y subempleo¹⁴.
- 4) Inseguridad alimentaria y desnutrición.
- 5) Mayoría pobre vive en condiciones de vulnerabilidad medioambiental.
- 6) Analfabetismo funcional.
- 7) Patrones de fecundidad temprana y elevada¹⁵.
- 8) Invisibilidad y desvalorización del trabajo femenino. Otras brechas de género, edad, etnia y condición económica.
- 9) Violencia social y tendencias autodestructivas.

I.3.2. Causas subyacentes

- 1) Injusta distribución de los recursos, con inequidad e irresponsabilidad fiscal.
- 2) Baja productividad del modelo económico ¹⁶.
- 3) Falta de visión, estrategia y planes nacionales de desarrollo sostenible ¹⁷.
- 4) Falta de cauces para la creatividad y la inventiva.
- 5) Ausencia de políticas de ordenamiento territorial, asentamientos y uso de suelos.
- 6) Ausencia de voluntad de servicio en la clase política ¹⁸.
- 7) Centralismo impositivo de las instituciones.
- 8) Ausencia o subutilización de los canales de participación democrática.
- 9) Inequidad en el acceso a la justicia y fallas administrativas del sistema judicial ¹⁹.
- 10) Religiosidad sin compromiso ético.
- 11) Provisionalidad y cortoplacismo.
- 12) Ausencia de educación ambiental, en población (incluida educación de la sexualidad) y en derechos humanos.
- 13) Débil ejercicio de la ciudadanía.

I.3.3. Causas estructurales

- 1) Modelo económico excluyente, poco productivo y poco diversificado.
- 2) Desventajosa inserción en la economía global ²⁰.
- 3) Ausencia de una cultura de derechos y deberes de todas las personas.
- 4) Débil institucionalidad e incipiente estado de derecho.
- 5) Cultura de la violencia (interpersonal o institucional, genérica o etaria, étnica o cultural, política o económica).

II. EL SISTEMA DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE DE NICARAGUA

Una vez analizada la estructura causal de la problemática de la pobreza en Nicaragua, la siguiente etapa de la VCP fue la valoración del “Sistema de la Pobreza” desde la perspectiva propia de las Naciones Unidas, concretada en el “Sistema de las Siete Libertades”. Como cada una de las causas identificadas es impedimento a la realización de una o varias de las libertades fundamentales, el número de libertades violadas es un primer indicador no sólo de la gravedad de esa causa sino de la prioridad que debe asignársele a su atención en la planificación estratégica del Sistema de Naciones Unidas, e incluso en la planificación estratégica del país entero. No obstante, para construir formalmente la tabla de prioridades fue necesario, en primer lugar, diseñar un primer modelo causal de desarrollo (sencillamente poniendo en positivo el “Sistema de la Pobreza”), para ser sometido a validación con los Socios de la VCP, y, en segundo lugar, hacer una valoración minuciosa de la *Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza*, para llegar a una priorización viable y consensuada. Los resultados se ofrecen en los tres apartados siguientes.

II.1. Valoración del Sistema de la Pobreza desde la Perspectiva de las Siete Libertades

SISTEMA DE LA POBREZA EN NICARAGUA	RESTRICCIONES A LAS SIETE LIBERTADES						
	1	2	3	4	5	6	7
CAUSAS INMEDIATAS							
1. Insuficientes cobertura y equidad en el acceso a los servicios sociales básicos	X	X	X	X	X	X	X
2. Insuficientes ingresos para cubrir canasta básica		X	X				
3. Desempleo y subempleo		X	X				X
4. Inseguridad alimentaria y desnutrición		X	X			X	X
5. Mayoría pobre vive en condiciones de vulnerabilidad medioambiental		X		X	X		
6. Analfabetismo funcional	X	X	X				
7. Patrones de fecundidad elevada y temprana	X		X				
8. Invisibilidad del trabajo femenino. Otras brechas de género, edad, etnia, etc.	X	X	X	X	X	X	X
9. Violencia social y tendencias autodestructivas			X	X			
CAUSAS SUBYACENTES							
1. Injusta distribución de los recursos con inequidad e irresponsabilidad fiscal		X	X				X
2. Baja productividad del modelo económico		X					X
3. Falta de visión, estrategia y planes nacionales de desarrollo sostenible	X	X	X	X	X	X	X
4. Falta de cauces para la creatividad y la inventiva			X				X
5. Ausencia de políticas de ordenamiento territorial, asentamientos y uso de suelos		X			X	X	
6. Ausencia de voluntad de servicio en la clase política					X	X	
7. Centralismo impositivo de las instituciones						X	
8. Ausencia o subutilización de los canales de participación democrática						X	
9. Inequidad en el acceso a la justicia y fallas administrativas del sistema judicial					X		
10. Religiosidad sin compromiso ético	X		X				
11. Provisionalidad, cortoplacismo		X	X				
12. Ausencia de educación ambiental, poblacional y en derechos humanos			X			X	
CAUSAS ESTRUCTURALES							
1. Modelo económico excluyente, poco productivo y poco diversificado	X	X	X	X	X	X	X
2. Ausencia de una cultura de derechos y deberes de todas las personas	X	X	X	X	X	X	X
3. Débil institucionalidad e incipiente estado de derecho	X	X	X	X	X	X	X
4. Cultura de la violencia	X	X	X	X	X	X	X

II. EL SISTEMA DE DESARROLLO HUMANO SOSTENIBLE DE NICARAGUA

Una vez analizada la estructura causal de la problemática de la pobreza en Nicaragua, la siguiente etapa de la VCP fue la valoración del “Sistema de la Pobreza” desde la perspectiva propia de las Naciones Unidas, concretada en el “Sistema de las Siete Libertades”. Como cada una de las causas identificadas es impedimento a la realización de una o varias de las libertades fundamentales, el número de libertades violadas es un primer indicador no sólo de la gravedad de esa causa sino de la prioridad que debe asignársele a su atención en la planificación estratégica del Sistema de Naciones Unidas, e incluso en la planificación estratégica del país entero. No obstante, para construir formalmente la tabla de prioridades fue necesario, en primer lugar, diseñar un primer modelo causal de desarrollo (sencillamente poniendo en positivo el “Sistema de la Pobreza”), para ser sometido a validación con los Socios de la VCP, y, en segundo lugar, hacer una valoración minuciosa de la *Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza*, para llegar a una priorización viable y consensuada. Los resultados se ofrecen en los tres apartados siguientes.

II.1. Valoración del Sistema de la Pobreza desde la Perspectiva de las Siete Libertades

SISTEMA DE LA POBREZA EN NICARAGUA	RESTRICCIONES A LAS SIETE LIBERTADES						
	1	2	3	4	5	6	7
CAUSAS INMEDIATAS							
1. Insuficientes cobertura y equidad en el acceso a los servicios sociales básicos	X	X	X	X	X	X	X
2. Insuficientes ingresos para cubrir canasta básica		X	X				
3. Desempleo y subempleo		X	X				X
4. Inseguridad alimentaria y desnutrición		X	X			X	X
5. Mayoría pobre vive en condiciones de vulnerabilidad medioambiental		X		X	X		
6. Analfabetismo funcional	X	X	X				
7. Patrones de fecundidad elevada y temprana	X		X				
8. Invisibilidad del trabajo femenino. Otras brechas de género, edad, etnia, etc.	X	X	X	X	X	X	X
9. Violencia social y tendencias autodestructivas			X	X			
CAUSAS SUBYACENTES							
1. Injusta distribución de los recursos con inequidad e irresponsabilidad fiscal		X	X				X
2. Baja productividad del modelo económico		X					X
3. Falta de visión, estrategia y planes nacionales de desarrollo sostenible	X	X	X	X	X	X	X
4. Falta de cauces para la creatividad y la inventiva			X				X
5. Ausencia de políticas de ordenamiento territorial, asentamientos y uso de suelos		X			X	X	
6. Ausencia de voluntad de servicio en la clase política					X	X	
7. Centralismo impositivo de las instituciones						X	
8. Ausencia o subutilización de los canales de participación democrática						X	
9. Inequidad en el acceso a la justicia y fallas administrativas del sistema judicial					X		
10. Religiosidad sin compromiso ético	X		X				
11. Provisionalidad, cortoplacismo		X	X				
12. Ausencia de educación ambiental, poblacional y en derechos humanos			X			X	
CAUSAS ESTRUCTURALES							
1. Modelo económico excluyente, poco productivo y poco diversificado	X	X	X	X	X	X	X
2. Ausencia de una cultura de derechos y deberes de todas las personas	X	X	X	X	X	X	X
3. Débil institucionalidad e incipiente estado de derecho	X	X	X	X	X	X	X
4. Cultura de la violencia	X	X	X	X	X	X	X

II.2. Elementos del Sistema de Desarrollo Humano Sostenible de Nicaragua

“Sepa Vuestra Merced, Excelente Señor, que este Reino de Nicaragua es la médula y riñonada de todas las Indias, puesto que de todas las Indias estimo por la más opulentísima tierra del mundo, sino es aquella desventurada tierra del Perú. Es esta Nicaragua un paraíso del Señor. Es unos deleites y alegrías para el linaje humano... Me tiene admirado, más que en ninguna, ver tanta fertilidad, tanta abundancia, tanta amenidad y frescura, tanta suavidad, tantos frutales, ordenado todo como las huertas de las ciudades de Castilla, y, finalmente, todo cumplimento y provisión para vivienda y recreación y suavidad de las personas”

(Fray Bartolomé de las Casas²¹)

II.2.1. Modelo económico incluyente, productivo y diversificado

- 1) Distribución equitativa de los recursos, con equidad y responsabilidad fiscal.
- 2) Sistema económico con suficiente productividad.
- 3) Visión, Estrategia y Plan Nacional de Desarrollo Sostenible.
- 4) Reinserción positiva en la economía mundial.
- 5) Empleo estable y bien remunerado.

II.2.2. Cultura de derechos y deberes de todas las personas

- 1) Suficientes cobertura y equidad en el acceso a los servicios sociales básicos (educación primaria, salud primaria, nutrición básica, vivienda decente, agua segura y programas de educación poblacional).
- 2) Suficientes ingresos para cubrir el costo de la canasta básica.
- 3) Mayoría vive en condiciones de seguridad política, social y medioambiental.
- 4) Seguridad alimentaria y nutricional para todas las personas.
- 5) Educación básica garantizada para toda la población (cero analfabetismo funcional), en igualdad de oportunidades para las mujeres.
- 6) Visibilidad y reconocimiento del trabajo y aporte femenino. Superación de las brechas de género, edad, etnia y condición socioeconómica.
- 7) Reproducción responsable y acceso universal a información y servicios de salud sexual y reproductiva.

II.2.3. Estado de Derecho

- 1) Políticas de ordenamiento territorial, asentamientos y uso de suelos.
- 2) Voluntad de servicio en la clase política.
- 3) Descentralización institucional.
- 4) Participación democrática y pleno ejercicio de la ciudadanía.
- 5) Equidad en el acceso a la justicia y eficaz administración del sistema judicial.

II.2.4. Cultura del diálogo y de la paz

- 1) Educación ambiental, poblacional y en derechos humanos.
- 2) Cuidado por la vida propia y ajena.
- 3) Cauces para la creatividad y la inventiva.
- 4) Previsión y provisión del futuro.
- 5) Ética solidaria.

II.3. Valoración de la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza

II.3.1. Sobre los Antecedentes de Políticas y Estrategias (ERRP, Cap. III)

1. Estamos de acuerdo en que, tal como lo expresa el documento de la ERRP (nn. 49-53), los elevados niveles de la pobreza en Nicaragua son, en parte, resultado de un proceso acumulativo de desajustes internos. Sin embargo, a nuestro entender, el análisis olvida hacer referencia al contexto internacional. En efecto, si bien es cierto que en el país se produjeron situaciones que causaron una importante desaceleración económica, no fue menos influyente en Nicaragua la transición mundial de la geopolítica a la geoeconomía, es decir, el conjunto de transformaciones en las relaciones económicas, financieras y productivas globales (resumidas en el concepto de *globalización*²²) que incidieron en la crisis de la deuda externa de los países pobres y en los precios de las *commodities* en los mercados internacionales. Estas influencias amplificaron los efectos de los errores políticos y de gestión económica que se dieron en Nicaragua desde fines de los años 70 y durante la década de los 80. A todo lo cual se ha sumado el impacto social de la disciplina macroeconómica impuesta, durante la década de los 90, por los sucesivos ESAF²³.
2. La ERRP (n. 61) destaca los beneficios generales producidos, en los últimos 10 años, por la desregulación del comercio, la reducción de las barreras arancelarias y la eliminación del control de precios. Sin embargo, no se menciona la repercusión negativa de tales cambios sobre el proceso de desindustrialización del país, que ya de por sí tenía una capacidad industrial precaria y poco integrada a la producción primaria, o sobre el incremento acelerado del déficit comercial. Tampoco se menciona la debilidad institucional del país en sistemas normativos, que son elementos claves para contener los impactos negativos de tan rápida apertura externa y desregulación de la economía.

II.3.2. Sobre Metas e Indicadores Intermedios (ERRP, cap. IV)

1. En relación al Cuadro N° 4 (Matriz de Metas, Objetivos e Indicadores Intermedios), para el primer objetivo nacional (“Reducir la pobreza”), dentro del respectivo indicador intermedio (“Incrementar del 53% al 64%, al año 2005, el gasto gubernamental en reducción de la pobreza”), hay que explicitar qué tipo de programas se incluyen. En la Cumbre Social de Copenhague se asumió el compromiso de priorizar los servicios sociales básicos dirigidos principalmente hacia los sectores poblacionales que viven en situación de pobreza. Por tanto, sería sumamente útil cuantificar la inversión pública esperada en tales servicios sociales básicos.
2. En relación a la meta nacional (“Reducir la pobreza extrema en 25% para el año 2005”) del mismo primer objetivo, el análisis de sensibilidad que sustenta la meta parece poco realista. En efecto, tal meta supone que sólo con un 2% de crecimiento en el ingreso per cápita se podría reducir la pobreza en un porcentaje similar. Sin embargo, IPEA (2000) ha concluido que el ingreso per cápita debe incrementarse en 2.7% para lograr una reducción del 1% en la pobreza o extrema pobreza. Por tanto, para alcanzar la meta nacional, hay que proponer un aumento del ingreso per cápita igual o mayor al 5.4% anual.
3. El uso del crecimiento del PIB como segundo indicador intermedio del primer objetivo no deja de ser ambiguo. Aunque la tasa de crecimiento del PIB es importante, ya que el nivel de ingreso es un determinante de la pobreza en Nicaragua, sería conveniente asociar el PIB a

otro tipo de indicadores, más relacionados con la problemática inmediata de las personas, como, por ejemplo: a) Tasas de empleo y subempleo desagregadas por sector económico, por sector geográfico (urbano/rural, regional), por género y por edad; y b) Estructura de distribución de los ingresos. Estos indicadores tienen una mayor pertinencia al objetivo de reducción de la pobreza y de la inequidad. Ello sería más consistente con el primer pilar que hace referencia al “crecimiento de base amplia y uso intensivo de mano de obra”.

4. El sexto objetivo nacional (“Implementar la Estrategia de Desarrollo Nacional Sostenible para el 2005”) es muy genérico. La ausencia de metas específicas e indicadores intermedios para alcanzarlo puede conllevar indirectamente a que no se asuman compromisos en un área de mucha sensibilidad, vinculada al crecimiento económico y a la productividad. Sería aconsejable hacer una revisión del Plan Ambiental elaborado por el MARENA y extraer, de consenso con las instituciones involucradas en el seguimiento a este sector, las metas a mediano y largo plazo y los indicadores intermedios.
5. En el noveno objetivo nacional, referido a la tasa de analfabetismo, el uso de indicadores promedio oculta las brechas existentes. Sería recomendable definir un seguimiento diferenciado según género, edad y situación geográfica (urbano/rural, regional, zonal).

II.3.3. Sobre el Programa de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERRP, cap. V)

1. Muy atinadamente, en el “primer pilar” (“Crecimiento económico de base amplia y reforma estructural de la economía”) se propone “impulsar la pequeña y mediana empresa” y apoyar “la dinámica del sector privado que es, en última instancia, el que generará puestos de trabajo, mayores ingresos y riqueza en Nicaragua” (n. 99). Sin embargo, falta traducir esos propósitos en políticas y programas concretos. Por otra parte, la dinamización del sector privado requiere ciertas condiciones, que no se explicitan, para estimular los niveles de inversión y empleo y la remuneración al trabajo. El documento (n. 101) menciona algunas políticas generales que, en realidad, son las mismas que se han venido aplicando hasta el momento, sin existir una evaluación exhaustiva de su impacto. La Estrategia debería explicitar un plan para dinamizar la economía nacional, señalando acciones, mecanismos e instrumentos para el corto, mediano y largo plazo, de tal forma que se puedan atacar los problemas de fondo que impiden a las empresas nacionales mejorar su competitividad. Igualmente, habría que redefinir la función del mismo Estado, que no puede quedar reducido al papel de “facilitador” sino que debe jugar un papel, más proactivo, como promotor y mediador. Sin convertirse en un Estado “interventor” de la dinámica económica y social, puede y debe, de manera consensuada, utilizar los escasos recursos disponibles atendiendo prioritariamente a los grupos sociales más desprotegidos y apoyando decididamente las iniciativas privadas de mayor competitividad y mayor generación de empleo.
2. La estrategia de crecimiento de la producción no agrícola (n. 105) pareciera descansar principalmente en lo que se ha venido trabajando en el Comité Nacional de la Competitividad. Si bien este Comité ha identificado oportunidades para algunos *clusters* empresariales, las medidas propuestas resultan insuficientes para enfrentar el reto de la globalización, que hace necesaria una revisión a profundidad de las oportunidades económicas y productivas del país. El énfasis puesto en turismo, café, manufactura de textiles y productos forestales podría estar excluyendo de la agenda productiva algunos otros rubros que en el contexto internacional pueden tener, a mediano plazo, mejores condiciones de competitividad. En todo caso, habría que contrastar estas propuestas con las tendencias estructurales del mercado mundial, para

prevenir aquellos impactos que pudieran golpear aún más a la pequeña y mediana empresa, y habría que articular mejor la producción primaria con la actividad industrial. A tal efecto, se hace necesario formular, y comenzar a ejecutar a muy corto plazo, en el marco de este primer pilar de la ERRP, una Política Nacional de Transformación Productiva²⁴.

3. En cuanto al “segundo pilar” (“Mayor y mejor inversión en capital humano”), en el numeral 111 se mencionan algunas acciones para modificar los planes y programas de estudios en las escuelas. Actualmente ya se están realizando los arreglos con el MECD para introducir en éstos la temática medioambiental, por lo que sugerimos incorporarla al texto del numeral. Así mismo, habría que hacer mención explícita en el texto del compromiso gubernamental de incluir la educación poblacional (incluida la educación de la sexualidad) como parte del sistema educativo formal.
4. No se observa en el documento (nn. 109-113) la presencia de una visión integral e integradora de los subsistemas de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, técnica y universitaria.
5. Un tema que requiere especial atención, vinculado a los indicadores intermedios propuestos por la ERRP en el campo educativo, es la remuneración salarial del cuerpo docente. Será muy difícil plantearse un cambio en los métodos pedagógicos y en la transformación de la educación si no se ajustan las condiciones salariales de las y los docentes, reconociendo adecuadamente las horas de trabajo necesarias para poder impartir una educación de calidad.
6. Con respecto a la salud materna, el numeral 115 menciona la prestación de servicios de atención materno-infantil en zonas remotas, indicándose entre ellos la creación de “casas maternas”, para mejorar el acceso a mujeres en condición de riesgo obstétrico. Es importante tomar en cuenta que ya existen en el país experiencias exitosas, desarrolladas por ONG’s o por grupos de mujeres, en los departamentos y municipios. Es justo y necesario rescatar y potenciar esas iniciativas.
7. En el numeral 125 se analiza el fenómeno de las migraciones como una respuesta de la población a la crisis laboral, pero se pone poco énfasis en sus causas y sus efectos, siendo la migración una opción que tiene altos costos para las familias, las comunidades y el país en su conjunto. Consideramos importante profundizar el análisis de esta problemática, para derivar acciones que contrarresten las causas y minimicen los efectos negativos de la migración, y para fomentar un uso más eficiente de las remesas familiares.
8. Cuando en el numeral 127 se afirma que “el gobierno ha puesto a las mujeres en el centro del escenario de los esfuerzos” del “tercer pilar” (“Mejor protección a los grupos vulnerables”), no queda claro el alcance de la afirmación, ya que, a lo largo de los otros pilares, no se definen políticas concretas para mejorar la condición y posición de las mujeres en la sociedad nicaragüense.
9. Por otra parte, el numeral 130 habla de fortalecer las instituciones encargadas de la protección de los grupos vulnerables, cuando, por otra parte, las propuestas de Presupuesto Público les asignan menores recursos de los que ellas demandan para el cumplimiento de su mandato. Por lo tanto, en la fase de implementación de la ERRP hay que garantizar coherencia presupuestaria con los objetivos enunciados.

10. En el numeral 132, referido a la gobernabilidad, se menciona un conjunto de objetivos, todos ellos muy importantes, sin definir los indicadores y mecanismos necesarios para el monitoreo de su cumplimiento e impacto.
11. En cuanto al “cuarto pilar” de gobernabilidad y desarrollo institucional, el numeral 136 señala que el Gobierno y la sociedad civil han hecho esfuerzos de concertación, en el marco del Comité Nacional de Integridad, en temas como la corrupción y el fortalecimiento de los valores éticos. En realidad, ha habido muy poca presencia de la sociedad civil en dicho Comité. Por tanto, habría que hacerlo más participativo. Adicionalmente, habría que poner más énfasis, en los próximos años, en el cumplimiento de las leyes que ya se han aprobado, o las que se aprobarán próximamente. En este sentido, también sería de suma importancia incluir, como parte de la ERRP, la aprobación de una Ley de Participación Ciudadana que permita identificar los papeles que los diferentes actores pueden jugar en relación con las instancias y comisiones de ejecución de la ERRP. Un aspecto importante, pero poco desarrollado, del componente institucional es el que se relaciona con las leyes de servicio civil nacional y municipal.
12. El Gobierno, a través del MARENA, ha formulado el Plan Ambiental de Nicaragua 2000–2005 y existen planes ambientales municipales para los 151 municipios del país. No parece que dichos planes sean parte de la ERRP. Aunque en ella se plantean acciones de reducción del deterioro ambiental y de la vulnerabilidad ecológica, deberían incorporarse acciones orientadas al conocimiento de los recursos existentes y a la investigación de su uso potencial en las actividades productivas. Cabe recordar que, dentro de las Matrices de Seguimiento de los Acuerdos del Grupo Consultivo de Estocolmo, estas son acciones prioritarias para el corto plazo. En términos generales, la ERRP no establece las relaciones o vínculos de coordinación entre las instituciones encargadas de la regulación ambiental y las que promueven el uso productivo de los recursos. Las actividades de inventario, manejo de recursos y ordenamiento territorial deben ser coordinadas con las instituciones encargadas de normar las actividades de desarrollo rural (IDR y MAGFOR).

II.3.4. Sobre los Temas Transversales (ERRP, cap. V, literal G)

1. El eje de equidad social requerirá medidas concretas en el marco de la implementación de la ERRP. La voluntad expresada de apoyar los marcos jurídicos y otras normativas para mejorar las condiciones de pueblos indígenas, niñez, juventud y mujeres debe corresponderse con una voluntad política de asignar mayores recursos para las instituciones y programas que trabajan con estos sectores.
2. Una oportunidad para avanzar en el componente de equidad social es la aplicación del Plan Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual que ha aprobado recientemente la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, Niñez y Adolescencia, cuyos requerimientos financieros y de fortalecimiento institucional deben contemplarse en el Presupuesto Nacional de los próximos años y en la Matriz de Implementación de la ERRP.
3. La ERRP reconoce el potencial que tienen los municipios para trabajar de manera estrecha con las poblaciones que están en situación de pobreza y menciona líneas de acción, como el fortalecimiento continuo de los gobiernos locales y la adopción de esquemas flexibles, graduales y de buena gobernabilidad. Sin embargo, la estrategia de descentralización sigue estando ausente. En este sentido, la difusión y la apropiación de la ERRP a nivel local debería

constituirse en una oportunidad para avanzar gradualmente en el desarrollo de un modelo de descentralización que tome en cuenta las particularidades de las comunidades y municipios. Adicionalmente, la voluntad de apoyar el fortalecimiento municipal debiera traducirse en hechos concretos de transferencias municipales en el Presupuesto Público y de transparencia en la asignación presupuestaria por municipios.

4. En materia de Prevención de Desastres, el desarrollo de estrategias de prevención y el establecimiento de sistemas de alerta temprana son factores fundamentales que deben estar presentes en toda política pública que involucre y comprometa, de manera concertada, los esfuerzos del gobierno nacional, gobiernos locales, sociedad civil, sector privado y comunidad internacional. Se trata de instrumentar acciones multisectoriales que permitan el tránsito de una cultura reactiva a una cultura de reducción de riesgos. Además de la incorporación del tema en los planes y programas educativos, deben planificarse acciones para incorporar la prevención en el ciclo del desarrollo de proyectos y en los planes sectoriales. La existencia de una Ley, de su Reglamento y de la normativa de funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención y Manejo de Desastres requiere acciones y coordinaciones que conduzcan a la consolidación del sistema de prevención en su componente de fortalecimiento interinstitucional y territorial. A tal efecto, se deben asegurar los recursos y las capacidades para hacer operativo el Sistema, desde lo nacional a lo local y regional.

II.3.5. Sobre el Financiamiento de la ERRP (ERRP, cap. VI, literal F)

1. La propuesta de distribución de los fondos que se liberen con la HIPC (Cuadro N° 8, n. 174) se presta a cierta confusión. Se supone que todos los programas deberían contribuir a reducir la pobreza. Sin embargo, la denominación de cada uno no permite disponer de una visión coherente del destino de los recursos. Por ejemplo, el sexto ítem (“Implementación de la ERRP”) ¿por qué se diferencia de los otros ítems que son componentes de la misma estrategia? Por otra parte, sería recomendable disponer de una figura completa con la información de todos los recursos orientados a la reducción de la pobreza en sus diferentes componentes, pues tan importantes son los fondos ordinarios de presupuesto que se destinan a la educación en un municipio en situación de extrema pobreza como los recursos que van orientados a esos mismos fines para el FSS, la Implementación de la ERRP, el FISE o el Programa de Protección Social. Sólo una presentación de este tipo permitiría a la cooperación internacional orientar mejor sus recursos al objetivo principal que es la reducción de la pobreza.

II.3.6. Sobre Seguimiento y Evaluación del Impacto (ERRP, cap. VII)

1. En relación con el sistema de seguimiento y evaluación, sería aconsejable explicitar el nivel de participación de la sociedad civil como parte de un esquema de Auditoría Social, que debiera ser incluido en la ERRP. Al respecto, el numeral 185 dice que el CONPES “desempeñará un papel decisivo, como coordinador de la sociedad civil, en los aspectos de seguimiento y evaluación y en el uso pertinente de la información”. Estamos totalmente de acuerdo en que hay que potenciar el papel del CONPES como un mecanismo de seguimiento y evaluación de las políticas. Sin embargo, su actual conformación, muy centralizada, no es la más propicia para asignarle el papel de coordinación de la sociedad civil. Parece conveniente ampliar su membresía y fortalecer su despliegue local. El proceso de consulta de la ERRP a nivel local podría ser útil para identificar otros actores de la sociedad civil que deban involucrarse activamente en el sistema de seguimiento y evaluación.

2. Particular importancia debiera darse a la medición del impacto de políticas, programas y proyectos. Un buen sistema de seguimiento y evaluación, además, puede influir, por ejemplo, en que la nueva Red de Protección Social no se convierta en un factor de dependencia económica de las familias sino que funcione como un instrumento de apoyo al desarrollo de iniciativas familiares y comunales para superar la extrema pobreza y la pobreza intermedia.

II.3.7. Temas Específicos Pendientes

A) Medio Ambiente

Aunque el Plan Ambiental de Nicaragua 2000-2005 constituye una base importante y comprehensiva para apoyar la ERRP, parece necesario puntualizar sobre algunos aspectos que consideramos relevantes:

A.1. Relaciones entre Uso del Suelo, Avance de Frontera Agrícola y Mercado de Tierras

Se trata de analizar los factores determinantes del avance de la frontera agrícola, relacionados con la presión sobre los recursos que ejerce la población que vive en situación de pobreza, teniendo en cuenta las fuerzas del mercado y las políticas de fomento para el sector forestal y sector agropecuario. Una mayor comprensión de la interrelación entre uso del suelo, la frontera agrícola y el mercado de tierras podría contribuir a integrar mejor las políticas medioambientales y la ERRP.

A.2. Protección de la Biodiversidad

Este tema está vinculado al respeto a los derechos de las comunidades que viven en zonas de rica biodiversidad. Es el caso de las comunidades indígenas, que viven en zonas de reserva y/o áreas protegidas, cuyos recursos son apropiados por intereses ajenos. Deberían intensificarse los esfuerzos de identificación zonal de la biodiversidad disponible en el país y de las modalidades de uso sostenible. La divulgación masiva de la información sobre biodiversidad y la educación medioambiental son claves para el involucramiento de toda la población. Específicamente, La ERRP debería de tomar en cuenta (y ser parte de) el proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción. Por otra parte, el Proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano es una oportunidad inmediata para potenciar la dimensión subregional del necesario componente medioambiental de la ERRP.

A.3. Gestión de Recursos

Se requiere hacer un trabajo de análisis de las capacidades existentes y de las que se necesitan para facilitar la descentralización de la administración forestal hasta el nivel municipal.

A.4. Uso de Recursos Forestales con Fines Energéticos

Existe un uso masivo de leña por los sectores más pobres, tanto en el campo como en la ciudad. Hay un impresionante mercado de leña que requiere la definición de estrategias en cuanto al uso sostenible e higiénico de algunas especies forestales para estos fines. Estas estrategias deben tener en cuenta la vida concreta de mujeres y niños(as) que recogen biomasa diariamente, a veces invirtiendo mucha energía humana y recorriendo largas distancias. Se requiere investigar

cómo producir, de manera eficiente, más energía en zonas pobres, usando fuentes alternativas que resulten mas limpias. Desde la perspectiva del desarrollo humano sostenible, hay que estudiar el potencial energético de la biomasa, en función de mejorar la vida cotidiana de la gente e incrementar el acceso de los pobres a esos recursos.

A.5. Estrategias de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural Integrado

Para lograr la dinamización del sector rural debieran tomarse en cuenta, por una parte, la vocación forestal del país, a fin de promover proyectos agroforestales sostenibles, y, por otra, la necesidad de restringir aquellos programas que no garanticen el uso sostenible de los recursos. Por supuesto, no se trata de tomar medidas conservacionistas en detrimento de las poblaciones pobres sino de construir opciones productivas que, simultáneamente, reduzcan la pobreza y protejan el medio ambiente.

B) Descentralización

La Comisión Nacional de Descentralización, que ha formulado importantes propuestas aún no aplicadas, debería analizar a profundidad la ERRP, ya que en ésta la descentralización se entiende sólo como un proceso de desconcentración y fortalecimiento municipal sin añadir la descentralización real y objetiva de las instituciones del Estado. Por otra parte, la institucionalidad departamental no debe considerarse como una sobreposición a los esfuerzos de los municipios. Creemos que es importante aprovechar la tendencia natural de los municipios a asociarse estratégicamente para ejecutar sus planes de erradicación de la pobreza y que la ERRP debe aprovechar este potencial.

C) Visión de País

Los obstáculos que se han encontrado hasta el momento para lograr disminuir realmente el número de personas que viven en pobreza deberían desencadenar una reflexión más profunda sobre el proyecto nacional y el sistema económico de Nicaragua. Con respecto al proyecto nacional, quizás no sería impropio afirmar que la actual ERRP parece ser un modelo de desarrollo humano construido desde la perspectiva de lo que llamábamos, en la Presentación de este documento, la “Nicaragua urbana”. Ahora bien, ¿cómo sería una ERRP construida desde la perspectiva de la “Nicaragua rural”? ¿Cómo sería una ERRP construida desde la perspectiva de la “Nicaragua del Caribe”? Con respecto al sistema económico, está claro que hay un cierto agotamiento del modelo agroexportador, contaminante y depredador de los recursos naturales que hace al país cada vez más vulnerable al vaivén de los mercados. Las preguntas a responder son: ¿Es éste el modelo de desarrollo a seguir? ¿Existe un modelo de desarrollo económico que ofrezca mejores condiciones de viabilidad para la realización de la ERRP?.

Por otra parte, no parece exagerado afirmar que la ERRP aún se percibe como una propuesta gubernamental que no incorpora las múltiples iniciativas de la sociedad civil y del sector privado que están funcionando en el país. Sería aconsejable que, en las subsiguientes fases de consulta e implementación de la ERRP, se identifiquen e integren, para potenciarlas, tales iniciativas. A continuación ofrecemos un conjunto de objetivos interconectados que podrían ser utilizados como referencia para la transformación de la ERRP en un Plan Nacional de Desarrollo Humano Sostenible.

II.4. Hacia un Plan Nacional de Desarrollo Humano Sostenible

II.4.1. Objetivos Poblacionales

- 1) Incorporar efectivamente la dinámica de población a las políticas públicas, tomando en cuenta no solo la situación actual sino, sobre todo, los escenarios demográficos previsibles en el corto, mediano y largo plazo.
- 2) Crear y mantener en funcionamiento un Registro Universal de Nacimientos y generar información sociodemográfica a nivel municipal, a partir del censo y de diferentes encuestas, apoyando la capacitación técnica para su utilización, a fin de fortalecer los procesos locales de planificación y evaluación social y económica.
- 3) Destinar mayores recursos al sector salud, a fin de mejorar la calidad y disponibilidad de los servicios de salud sexual y reproductiva, para que las parejas e individuos disfruten de su sexualidad sin riesgo y ejerzan su derecho a decidir cuántos hijos tendrán, en qué momento y con qué frecuencia, contando con la información y con los medios adecuados para hacerlo.
- 4) Involucrar a las comunidades, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector privado en el diseño e implementación de programas nacionales para la promoción de los derechos sexuales y reproductivos y en el fomento de la maternidad y paternidad responsables, de acuerdo a los lineamientos de la *Política Nacional de Población* y de la *Estrategia Reforzada para la Reducción de la Pobreza*.
- 5) Ampliar y potenciar las iniciativas, que impulsan diversas organizaciones de la sociedad civil, para promover comportamientos sexuales basados en el respeto mutuo y la equidad de género: a) Responsabilidad de los hombres (adultos y adolescentes) en la protección de su salud sexual y reproductiva y la de su pareja; b) Paternidad y maternidad responsables; y c) Reducción de enfermedades de transmisión sexual y del VIH/SIDA, especialmente en adolescentes y jóvenes, fortaleciendo la ejecución del *Plan Estratégico Nacional 2000-2004 de Lucha contra ETS-VIH-SIDA* (MINSA 1999b). En estos temas se requiere mayor coordinación y colaboración entre el gobierno y los actores de la sociedad civil.
- 6) Promover una distribución apropiada de la población en el territorio nacional, de acuerdo con el potencial de desarrollo, las condiciones de habitabilidad y las características ecológicas de cada región del país. Para ello, habrá que iniciar un proceso de planificación. Iniciar un proceso de planificación del espacio urbano que integre aspectos demográficos, económicos y ambientales, a fin de impedir que los contingentes migratorios internos ocupen áreas ambientalmente frágiles o sin una mínima infraestructura de servicios.
- 7) Crear capacidades y disponer recursos suficientes para la realización de investigaciones rigurosas sobre los fenómenos migratorios internos y externos.
- 8) Presionar diplomáticamente para mejorar la calidad de la atención que prestan los servicios migratorios en los países de destino, a fin de ofrecer a los emigrantes información veraz sobre las condiciones de admisión y permanencia y de agilizar los trámites administrativos necesarios.
- 9) Diseñar planes específicos para el retorno al país y para la retención de recursos humanos especialmente capacitados.

II.4.2. Objetivos Económicos

- 1) Sostener un crecimiento económico a tasas superiores, o al menos iguales, a las de los últimos años (ver II.3.2.2), elevando los niveles de competitividad de los sectores productivos, actuando tanto sobre la infraestructura como sobre los recursos humanos, dedicando mayores esfuerzos de inversión a la transformación productiva, la creación de empleos estables, la educación básica y la formación científica y tecnológica.
- 2) Ampliar los esfuerzos de tecnificación de las pequeñas y medianas empresas de producción primaria (agrícola y agropecuaria), industrial o de servicios, para que las y los empresarios puedan adecuar sus productos a las demandas y exigencias del mercado interno y externo. En ese sentido, una exhaustiva revisión de los actuales costos de producción, debería ser una acción prioritaria para mejorar sus niveles de competitividad.
- 3) Establecer un plan de acción, en el contexto de la *Estrategia de Reducción de la Pobreza*, para lograr la incorporación a los mercados internacionales de las unidades económicas viables del sector informal, en orden a promover un crecimiento económico de base amplia.
- 4) Aprovechar aún más, mediante acciones concertadas, las ventajas que ofrecen las asociaciones de productores para facilitar los procesos de integración a los circuitos comerciales y financieros.
- 5) Desarrollar un plan de acción para lograr una distribución más equilibrada de los ingresos (favoreciendo, en especial, la igualdad de oportunidades para las mujeres), ya que la tendencia observada hacia una creciente concentración del ingreso en los grupos de mayor nivel de ingresos no favorece la superación de las brechas de equidad (especialmente las brechas de género) y retrasa el crecimiento económico. En este sentido, habría que redefinir el sistema fiscal, ampliando la base impositiva, estableciendo una fuerte progresividad y promoviendo la responsabilidad personal en el pago de los impuestos.
- 6) Desarrollar un plan de acción para promover la inversión productiva y las exportaciones que requieran la creación de mayor número de empleos estables y adecuadamente remunerados (ver nota final n.23).

II.4.3. Objetivos de Salud

- 1) Incrementar la oferta de servicios de salud, incluidos los servicios de salud sexual y reproductiva para adultos y adolescentes, especialmente en los departamentos de las zonas norte y central y de la Costa Caribe, cuya población rural se encuentra en franca desigualdad de oportunidades con relación a la población urbana.
- 2) Reducir las elevadas tasas de mortalidad infantil y de la niñez, teniendo como horizonte aproximarse a la meta internacional de 24 defunciones por mil nacidos vivos para el año 2015 (El Cairo, 1994), mediante el aumento del gasto destinado a la atención primaria, la implementación plena de los cuidados materno-infantiles y la prevención de las enfermedades infecciosas y de la desnutrición.
- 3) Garantizar cobertura del cien por ciento en la vacunación, durante el primer año de vida, contra poliomielitis, tétanos, tosferina, difteria, sarampión, rubeola y parotiditis.

- 4) Lograr que el ciento por ciento de las madres que den a luz en los hospitales ofrezca alimentación natural a sus hijos e hijas. Al respecto, es conveniente dar continuidad a la iniciativa “Hospitales Amigos de la Niñez y de la Madre”, y a las acciones educativas y de divulgación que se desarrollan desde la Comisión Nacional de Lactancia Materna, con la participación de diversos actores de la sociedad civil.
- 5) Lograr una cobertura institucional del cien por ciento de los partos, así como procurar que todas las mujeres embarazadas reciban control prenatal, para acercarse a la meta de 40 defunciones maternas por cien mil nacidos vivos para el año 2015 (El Cairo, 1994).
- 6) Mejorar los salarios y las condiciones laborales de los(as) trabajadores(as) de la salud, con incentivos especiales para el trabajo en las áreas rurales más remotas y abandonadas del país.
- 7) Equilibrar la proporción de especialistas, enfermeras, auxiliares de enfermería y técnicos graduados.
- 8) Lograr, a tales efectos, la promulgación de una ley de regulación del ejercicio de las profesiones de la salud, que contribuya a mejorar las condiciones laborales, la distribución y el adecuado desempeño de los recursos humanos del MINSA.
- 9) Coordinar y articular, a través del Consejo Nacional de Salud, las actividades de las ONGs y de las asociaciones comunitarias que ofrecen servicios y desarrollan acciones de promoción, educación y prevención en salud, estableciendo espacios de concertación y reconocimiento a la participación de brigadistas, promotores y agentes comunitarios.
- 10) Mejorar la calidad y cobertura del Sistema de Estadísticas Vitales, y de otros registros demográficos y epidemiológicos, incluidos los registros de servicios de salud, así como de las encuestas nacionales y sectoriales.

II.4.4. Objetivos Educativos

- 1) Aumentar la cobertura de los programas de educación de adultos, incorporar a los niños y niñas excluidos del sistema educativo (atendiendo con especial cuidado a la población preescolar) y sostener y ampliar los programas de alfabetización rural, para disminuir el nivel de analfabetismo funcional y lograr que todas las personas accedan a la lectoescritura.
- 2) Asegurar el acceso escolar a quienes se encuentran en situación de falta de capacidad económica, desnutrición o inseguridad alimentaria.
- 3) Mejorar la calidad en la enseñanza y el aprendizaje de matemáticas y español.
- 4) Mejorar la eficiencia académica, elevando las tasas de retención y disminuyendo la deserción escolar, a través de un mayor apoyo pedagógico, económico, nutricional y sanitario a las y los estudiantes, a fin de asegurar su permanencia en la escuela.
- 5) Fomentar la realización de investigaciones que permitan conocer las aspiraciones y expectativas de los(as) educandos(as), como uno de los requisitos para mejorar la calidad de la educación y favorecer la retención escolar.

- 6) Desarrollar programas para la educación en valores democráticos y en derechos humanos, para promover el respeto, la tolerancia y la no discriminación como normas básicas de convivencia en un país multicultural, multiétnico y multilingüe.
- 7) Continuar y ampliar los programas de educación bilingüe, promoviendo la formación de maestros(as) que puedan satisfacer las necesidades de la población de las regiones de la Costa Caribe.
- 8) Continuar el proceso de profesionalización y capacitación del personal docente, con retribuciones adecuadas.
- 9) Dotar de materiales educativos de calidad a los centros escolares, tanto urbanos como rurales. Instalar computadoras en los centros de secundaria urbanos y rurales que permitan el acceso a la Internet, y a otras fuentes de información, y el desarrollo de un fuerte subsistema de educación a distancia.
- 10) Fortalecer el subsistema de educación técnica, para mejorar la productividad y la competitividad del país, y contribuir a la superación de la pobreza.
- 11) Continuar los esfuerzos de articulación e integración entre los distintos subsistemas educativos, en especial entre las universidades y el subsistema de educación secundaria.
- 12) Impulsar activamente los procesos de evaluación y acreditación de las universidades y centros de educación superior, para garantizar niveles de calidad acordes con los estándares internacionales.
- 13) Apoyar el trabajo del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, para promover una mayor articulación entre las instituciones educativas, las empresas y las instituciones financieras y para movilizar recursos a la investigación y al desarrollo económico, social y ambiental.
- 14) Crear programas educacionales alternativos y complementarios, difundidos por los medios de comunicación, que permitan sensibilizar a la población sobre temas de educación sanitaria, ambiental y en derechos humanos.
- 15) Incluir, a corto plazo, en el sistema de educación formal, un Programa de Educación Poblacional y de la Sexualidad, a fin de formar en las nuevas generaciones actitudes y conductas de prevención y de responsabilidad, con respecto a la salud personal y colectiva y con respecto al equilibrio poblacional y medioambiental.

II.4.5. Objetivos Institucionales: Estado de Derecho, Gobernabilidad Democrática

- 1) Continuar con el proceso de actualización y adecuación de las leyes, para asegurar la protección efectiva de los derechos humanos a todas las personas sin excepción.
- 2) Culminar el proceso de emisión de leyes que aseguren los mecanismos institucionales para garantizar la transparencia, la rendición de cuentas y la auditoría civil de la gestión pública.
- 3) Garantizar la asignación de recursos para el ejercicio de una administración de justicia pronta y cumplida para todas las personas. Esto requiere, además, continuar con los planes de modernización y capacitación del personal responsable de la administración de justicia.

- 4) Crear los mecanismos financieros e institucionales para garantizar el funcionamiento del CONPES y del CONADES como instancias de consulta en la formulación e implementación de políticas públicas.
- 5) Asegurar los mecanismos legales, financieros y de cobertura para el adecuado funcionamiento de la Procuraduría de Derechos Humanos, fortaleciendo, de manera particular, las Procuradurías Especiales de la Mujer y de la Niñez y la Adolescencia.
- 6) Garantizar los recursos financieros y humanos para un efectivo funcionamiento del Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM) y de las Comisarías de la Mujer y la Niñez.
- 7) Estudiar e implementar las reformas legales necesarias para garantizar la independencia de la Contraloría General de la República y del Consejo Supremo Electoral.
- 8) Fortalecer los espacios de participación democrática de la ciudadanía: referendos, cabildos, asambleas locales, iniciativa ciudadana de leyes, asociaciones cívicas con capacidad de velar por el cumplimiento de los derechos humanos, agencias de desarrollo económico local (ADELs), etc.
- 9) Estudiar e implementar las reformas legales necesarias para que los partidos políticos aseguren que los mecanismos de selección de candidatos, los canales de comunicación con sus bases y su organización interna respondan a la construcción de una ciudadanía activa.
- 10) Crear las condiciones para iniciar de inmediato la implementación de la estrategia y plan de acción de la *Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional*, aprobada el 29 de Septiembre de 2000.

II.4.6. Objetivos Medioambientales

II.4.6.1. Conservación de los suelos

- 1) Ampliar el marco de la legislación ambiental con la definición de incentivos que estimulen la conservación de las superficies naturales remanentes, la restauración ambiental de las tierras de ladera y el aprovechamiento forestal y leñero sostenible.
- 2) Promover un ordenamiento de la tenencia y uso de la tierra que alivie la presión sobre los últimos reductos boscosos, con un enfoque orientado a mitigar la pobreza y la inseguridad alimentaria, respetando siempre los derechos comunitarios indígenas.
- 3) Diseñar políticas y mecanismos de mercado que promuevan la transformación tecnológica de las fincas en empresas de producción agrosilvopastoril eficientes y sostenibles.
- 4) Promover planes y programas de ordenamiento territorial que acerquen la explotación de la tierra a su vocación natural, invirtiendo suficientes recursos para establecer sistemas productivos rentables y sostenibles.

II.4.6.2. Administración del agua

- 1) Formular una planificación maestra del agua que dicte las regulaciones, normas, cuotas y mecanismos de gestión para los diferentes sectores de usuarios, corrigiendo, con perspectiva de equidad social y de sostenibilidad ambiental, las distorsiones ocasionadas por el mercado no regulado.
- 2) Realizar una gestión diligente de las cuencas productoras de agua, recuperando su balance hidrológico, para permitir la recarga de los acuíferos superficiales y subterráneos, detener y revertir la contaminación, controlar las escorrentías y las inundaciones, proteger la biodiversidad acuática y los ecosistemas asociados a los cuerpos de agua, y conservar su potencial energético, turístico y recreativo.

II.4.6.3. Manejo de los desechos sólidos

- 1) Reducir la cantidad de materiales arrojados en los vertederos, reciclando todos los residuos útiles y educando a la población para lograr la separación por componentes en la fuente (el hogar, la oficina o la fábrica).
- 2) Promover campañas educativas sistemáticas que motiven a la población a disponer adecuadamente su basura y a mantener limpia su localidad.
- 3) Difundir tecnologías apropiadas y económicamente eficientes para hacer rentables los servicios de recolección y reciclaje de los desechos sólidos.
- 4) Implementar soluciones adecuadas para eliminar los desechos peligrosos de origen doméstico, agrícola, industrial y hospitalario.
- 5) Fortalecer las municipalidades con recursos financieros y capacitación para el manejo de residuos.

II.4.6.4. Uso de plaguicidas

- 1) Promover la producción orgánica ambientalmente sostenible, a fin de disminuir el consumo de pesticidas y los riesgos para obreros y obreras.
- 2) Capacitar a productores y productoras agrícolas para que reduzcan la aplicación innecesaria de sustancias tóxicas, promoviendo y difundiendo tecnologías alternativas de control de plagas.
- 3) Fortalecer las capacidades nacionales para vigilar las concentraciones de residuos tóxicos en las cadenas alimentarias y en el medio ambiente.
- 4) Completar el marco legal existente con la elaboración y aprobación de las *Normas y Procedimientos para el Retorno al País de Origen y Eliminación Segura de Desechos Tóxicos* y del *Reglamento de Seguridad para la Utilización de Productos Químicos*, teniendo como referencia el Convenio 170 de la Organización Internacional del Trabajo.

II.4.6.5. Reducción de la vulnerabilidad medioambiental

- 1) Establecer un sistema de indicadores objetivos, verificables y bien sustentados, que permitan vigilar la evolución del medio ambiente y los recursos naturales, para saber en qué medida este patrimonio se degrada o se recompone cuando se alcanzan nuevas cotas de crecimiento demográfico y económico.
- 2) Formular de manera concertada y aprobar una *Ley de Ordenamiento Territorial* para conducir al país hacia el escenario más deseable en términos de desarrollo económico y social con equilibrio medioambiental.

II.4.7. Objetivos Culturales

- 1) Promover, a todo nivel, una Cultura de Paz y Diálogo (basada en deberes y derechos humanos).
- 2) Establecer un Sistema Nacional de Integridad, con participación de las instituciones del Estado y de la Sociedad Civil.
- 3) Promover el deporte y los medios para aprovechamiento del ocio creativo.
- 4) Promover y financiar la creatividad artística.
- 5) Promover y financiar la creatividad científica y tecnológica.

III. METODOLOGÍA DE LA VALORACIÓN CONJUNTA DE PAÍS (VCP)

III.1. Criterios de Análisis

III.1.1. Centralidad de la Persona Humana

Cada persona, en su vida cotidiana y concreta, es principio, medio y fin del desarrollo humano, el centro de nuestra acción como Sistema de Naciones Unidas (SNU) en Nicaragua. Entendemos por persona la unidad y unicidad de una vida humana —niña o niño, adolescente, joven, adulta o adulto, anciana o anciano—, situada en su entorno ambiental, en su mundo étnico, ético y sociopolítico concreto y en su propio tiempo histórico y cultural, llamada a ser libre de temores y carencias y a realizar felizmente las potencialidades de su inteligencia, sensibilidad y voluntad creadora, en solidaridad activa con sus semejantes, es decir, llamada a vivir en plenitud todos sus derechos y deberes humanos.

III.1.2. Normatividad de los Derechos Humanos

Valoramos los datos estadísticos desde el punto de vista de los derechos humanos, vulnerados por la situación que se refleja en esos datos, siguiendo la lógica de las Siete Libertades, propuesta por el Informe Mundial de Desarrollo Humano 2000. Utilizar este enfoque como marco teórico significa diagnosticar y analizar la realidad partiendo desde la perspectiva inmediata y concreta de las personas hasta llegar a lo estructural, nacional y mundial. Es decir, analizamos los procesos de desarrollo del país en función de cómo afectan a las personas (mujeres, hombres, niños, niñas, jóvenes, ancianos, ancianas), como individuos y como seres sociales.

III.1.3. Carácter Sistémico e Intersectorial del Análisis Causal

No quisimos hacer una síntesis de los análisis sectoriales existentes y de los análisis y valoraciones de cada una de las agencias del SNU. Quisimos aproximarnos al análisis de la problemática de la pobreza en su complejidad sistémica y multidimensional. Es decir, analizando cada dimensión desde la perspectiva del sistema total, y al sistema desde la perspectiva de las personas realmente existentes. Iguales criterios se asumieron al hacer las valoraciones y al construir el modelo de desarrollo y los objetivos de un posible plan nacional de desarrollo.

III.2. Herramientas Utilizadas

III.2.1. Bases de Datos

La mayor parte de los datos estadísticos usados durante el proceso de la VCP provienen —ver en Bibliografía las referencias completas— de CEPAL (2000), ENDESA (1998), ERRP (2000), FNUAP (2000b), IDH (2000), IDHN (2000), INEC (1999), IPEA (2000), MECD (2000), MINSA (1999a), UNICEF (1999) y UNICEF (2000b). Sin embargo, los Grupos Temáticos Interagenciales hicieron uso de numerosos documentos oficiales del Gobierno Nacional y de todas las publicaciones, investigaciones y documentos de proyecto de cada una de las Agencias del SNU.

III.2.2. Métodos de Análisis

1) Método de Redes Causales

Parte de la sencilla actitud de preguntar *¿por qué?*, ante todo dato o proposición factual. El análisis se inicia en los problemas más cercanos a las personas y llega a descubrir una intrincada red de correlaciones, e incluso determinaciones causales, sin calificar todavía los niveles de generalidad de cada causa descubierta. La fiabilidad de los resultados de este método depende, obviamente, de la calidad de la información usada, de la sensibilidad de las personas participantes en los grupos temáticos y de la abierta contrastación de opiniones entre ellas. En la práctica, el método funciona de forma semejante a la dinámica de un grupo focal y no se considera como definitivo ningún resultado hasta que no se logra pleno consenso entre las personas participantes.

2) Marco Triple A

Permite hacer una calificación del grado de generalidad de las causas, hasta clasificarlas en inmediatas, subyacentes y estructurales, con el objetivo de identificar las posibilidades de actuación de cada una de las Agencias y del SNU en conjunto.

III.3. Actores

1) Equipo de País de Naciones Unidas (United Nations Country Team, UNCT)

Formado por la Representación Residente de cada una de las agencias del sistema que trabajan en Nicaragua. Es el grupo líder del proceso en la definición de la perspectiva del análisis, de los marcos teóricos y de la metodología.

2) Comité de Dirección (Steering Committee, ST)

Instancia de coordinación y apoyo técnico del Equipo de País, formado por un conjunto de cuadros técnicos (oficiales y expertos) de las Agencias, responsable de implementar el proceso de planificación, ejecución y seguimiento del CCA, de acuerdo a con los lineamientos oficiales y en el tiempo establecido.

3) Grupos Temáticos Interagenciales

Seis equipos de trabajo, formados por Representantes Residentes, por miembros del Steering Committee y por oficiales de cada una de las Agencias que desarrollaron el análisis sistémico de la problemática de desarrollo humano del país, en las siguientes dimensiones: economía, salud, educación, medio ambiente, institucionalidad y cultura.

4) Socios

- a) Comunidad de Donantes de Naciones Unidas y de países cooperantes con Nicaragua.
- b) Instituciones Financieras Internacionales: Banco Mundial (BM), Fondo Monetario Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE).
- c) Gobierno Nacional y Gobiernos Locales.
- d) Sociedad Civil.

e) Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)

5) Equipo Técnico

Grupo de oficiales, asistentes y consultores, con funciones de secretaría técnica, para el apoyo metodológico y logístico, el procesamiento de información y la elaboración de los documentos generados en el transcurso del CCA.

En el Anexo 3 se ofrece un listado de las personas que han participado en las actividades del proceso que se describe a continuación.

III.4. Descripción del Proceso

1) Primeros pasos

Liderado por el UNCT, el proceso se inició, el 26 de Julio de 2000, con la definición del marco teórico y de las metodologías de análisis, de los actores participantes y de las funciones de las diferentes instancias de coordinación y de análisis. UNIFEM contribuyó con la organización del taller “*Género y CCA: Lecciones Aprendidas*” (18 de Agosto).

2) Análisis

Tras un retiro de fin de semana del Steering Committee (28-29 de Agosto), se decidió iniciar el análisis causal al interior de las agencias para posteriormente consensuarlo con los socios. Se establecieron seis grupos de trabajo (Salud, Economía, Educación, Medio Ambiente, Marco Institucional y Cultura), que analizaron la problemática de la pobreza en Nicaragua, durante los meses de Septiembre y Octubre. Los resultados de estos análisis dimensionales fueron integrados posteriormente, mediante un análisis multidimensional (6-17 de Noviembre), en una visión y valoración común de la problemática, a la cual se denominó “Sistema de la Pobreza en Nicaragua”. Los componentes de este sistema fueron evaluados desde la perspectiva de las Siete Libertades y se obtuvo así un modelo de desarrollo humano sostenible, llamado “Sistema de Desarrollo Humano de Nicaragua”, el cual servirá de insumo para la realización del UNDAF.

3) Consensos

Los resultados del análisis fueron sometidos a discusión y validación con los Socios del proceso en tres talleres (21 de Noviembre, 6 de Diciembre, 11 de Diciembre), en los cuales se analizó, además, el papel que el Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua ha jugado en los últimos años y el que deberá jugar en el desarrollo del país, definiendo las prioridades y los nichos donde deberá actuar.

4) Redacción del Documento Final

Se creó un Comité de Redacción para consolidar la información generada. Se contrató a un consultor (6 de Noviembre) y se designó a uno de los Representantes (OIM) y al Equipo Técnico para apoyar y dirigir el trabajo del Comité de Redacción. El Documento Final ha sido elaborado bajo la supervisión del Steering Committé y del UNCT y fue evaluado y complementado por UNIFEM desde la perspectiva de género.

EPÍLOGO: **POR UNA NICARAGUA LIBRE DE TEMORES Y CARENCIAS**

La frase que titula esta *Valoración Conjunta de País* no ha sido elegida por razones formales (la obligada referencia a un texto canónico de las Naciones Unidas, en este caso la Declaración Universal de Derechos Humanos) ni por buenos propósitos periodísticos (la creación de un *slogan* atractivo y sugerente) sino porque expresa, con sencillez y cabalmente, la misión institucional de las Agencias y la voluntad solidaria de las personas que conforman el Sistema de Naciones Unidas en Nicaragua. En efecto, trabajamos *por una Nicaragua libre de temores y carencias*, es decir:

Por *una* Nación en la cual las diferencias de género, edad, etnia, idioma, lugar de nacimiento, capacidad económica, afinidad política, creencia religiosa o tradición cultural entre las personas no se conviertan en obstáculos o desventajas para la realización material y espiritual de cada una.

Por una Nación *libre*, en la cual cada persona pueda gozar del beneficio de cada una de las siete libertades.

Por una Nación de personas libres de *temores* a las amenazas, internas o externas, de origen natural, socio-económico, político-militar o interpersonal.

Por una Nación de personas libres de temores porque son cada vez más libres de *carencias* materiales (tanto individuales como colectivas) y de *carencias* espirituales (tanto intelectuales como afectivas y morales).

Por esa causa trabajamos, cooperando con las instituciones gubernamentales, y con las organizaciones de la sociedad civil, que no sólo trabajan por la misma causa sino que, en realidad, son el cauce mediante el cual la Nación entera trabaja por su propia causa.

Por esa causa trabajamos, que no es una utopía irreal y abstracta sino una posibilidad concreta y realizable, en la medida en que cada vez más nicaragüenses y extranjeros nos dejemos enamorar por esa causa.

Por esa causa, que no es ni puede ser consigna de un solo partido, ni bandera entre otras banderas, porque sus colores son el azul y blanco de la entera Nicaragua que son también el azul y blanco de las Naciones Unidas.

Por esa causa, la causa de la chavalita boaqueña de San José de los Remates que preside este documento y que se llama Nicaragua. Por esa causa.

EQUIPO DE PAÍS DE NACIONES UNIDAS EN NICARAGUA

Juan Aguilar

Juan Bautista Arrién

Iván Dávalos

Tomás Jiménez

Patricio Rojas

Rosa Antolín

Carmelo Angulo

Jean-François Ghyott

Bárbara Pesce-Monteiro

Francisco Roque

NOTAS

¹ Cf. IHN-UCA (1995: 38-39)

² Cf. IDHN (2000: 5-6). Con otros métodos de medición resultan estimaciones más altas del número de personas en situación de pobreza y extrema pobreza. Por ejemplo, según el método de las necesidades básicas insatisfechas, el 72.6% de los hogares del país, en 1998, podían ser considerados como pobres (incluyendo un 44.7% de extremadamente pobres). Este porcentaje promedio esconde una de las brechas entre la “Nicaragua rural” (el 80.2% de los hogares rurales son pobres, con 52.6% de extrema pobreza) y la “Nicaragua urbana” (el 66.8% de los hogares urbanos son pobres, con 38.7% de extrema pobreza). A este respecto, cf. IDHN (2000: 79-83).

³ Cf. INEC (1995: 20) e INEC (1996: 34).

⁴ Esta correlación inversa entre pobreza y acceso a la educación financiada por el Estado constituye una de las fuertes inequidades del sistema educativo. La inequidad perjudica más los primeros niveles del sistema. En efecto, en 1999, el Estado invirtió anualmente C\$ 124.74 córdobas por estudiante preescolar, C\$ 812.97 córdobas por estudiante de primaria, C\$ 505.80 córdobas por estudiante de secundaria y C\$ 8,445.50 córdobas por estudiante de nivel universitario. Por tanto, se destina actualmente a educación superior un presupuesto ocho veces mayor al asignado para educación primaria. El desbalance es evidente e inequitativo, ya que a la universidad llegan, mayoritariamente, personas no pobres.

⁵ El Dr. Juan Bautista Arrién estima que *“el Plan Nacional de Educación es un conjunto orgánico de principios, objetivos y estrategias operativas que definen la direccionalidad a largo plazo de nuestra educación, y la intencionalidad política que la sustenta... La Educación es el patrimonio nacional más decisivo, el capital que nunca disminuye sino que, por el contrario, siempre se acrecienta. El capital que es la riqueza de las naciones, el capital sobre el que se fundamenta el futuro de todo país. Educar bien se ha convertido en la tarea más revolucionaria y más potenciadora de las capacidades humanas, la única capaz de lograr cambios duraderos. El Plan Nacional de Educación 2001-2015 es la estrategia nacional compartida para educar bien a toda la población de Nicaragua, señalando las directrices concretas para transformar nuestra Educación y ponerla a la altura de los nuevos desafíos mundiales... La elaboración del Plan Nacional de Educación 2001-2015 es ya una lección aprendida, una lección que enseña a la nación –y a sus actores políticos, económicos y sociales–, que es posible construir, desde distintas posiciones, un Proyecto Nacional común”*: Cf. ARRIÉN (2000: C-10)

⁶ Por tanto, en términos amplios, el despale y el uso inadecuado de la tierra están asociados a la explotación comercial no sostenible (concesiones madereras, crecimiento desordenado de la agricultura y ganadería y demanda de leña como energético -85% de los hogares usan leña para cocinar-) A su vez, las causas del despale y del uso inadecuado de las tierras (en otro nivel de causalidad) se vinculan a la precaria situación socioeconómica de las familias pobres y a la debilidad del marco institucional (no aplicación de las normativas vigentes, vacíos legales), así como a la falta de acceso a información, educación y capacitación sobre uso y manejo sostenible de los recursos naturales (por ejemplo: agrometeorología, épocas de siembra, semillas para siembra, naturaleza y propiedades de los suelos, cartas tecnológicas, guías de manejo y explotación sostenible de recursos forestales, utilización de productos del bosque, etc.)

⁷ *“El objetivo de la gobernabilidad democrática consiste en desarrollar las capacidades necesarias para alcanzar un desarrollo humano sostenible que amplíe las posibilidades de elección de la persona humana (especialmente el acceso a la educación, una vida saludable y prolongada y el disfrute de un nivel de vida digno para todas las personas). Desde el punto de vista de la gobernabilidad democrática, el logro de ese desarrollo humano exige, en primer lugar, la existencia de mecanismos participativos a través de los cuales los ciudadanos y los distintos*

grupos articulan sus intereses, resuelven sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales. En segundo término, necesita del funcionamiento de mercados competitivos que asignen de manera eficiente los recursos y generen empleo. Por último, requiere de la aplicación de políticas distributivas que favorezcan la participación del conjunto de los ciudadanos en el aumento de la renta y de la riqueza del país”. Cf. Luis Cuesta, La economía política de la gobernabilidad democrática: Lecciones aprendidas”, en AECI-PNUD (1999: 83).

⁸ Actualmente la densidad poblacional de Nicaragua (41 hab/Km²) es la menor de Centroamérica. Ello se explica no sólo por la extensión territorial del país, la mayor de Centroamérica, sino por la llamada “catástrofe demográfica” de fines del siglo XVI. Sobre este genocidio, que es el “pecado original” de Nicaragua, véase, p. ej., ARELLANO (1993: 74-76).

⁹ ÁLVAREZ (1999: 20) y NAVARRO-GANDARIAS (2000: 75) afirman que los 180 años de vida republicana de Nicaragua se han caracterizado por la recurrencia cíclica de gobiernos de facto, guerras civiles e intervenciones extranjeras, de manera que apenas se cuentan 50 o 60 años de ausencia de conflictos bélicos. Efectivamente, en Nicaragua la historia nacional parece haber sido siempre una lucha de dos bandos. En la época precolombina, dirianes contra nagrandanos. Durante la Conquista, españoles contra indígenas. En la Colonia, españoles peninsulares contra criollos y toda la gama de mestizos. En la República, sucesivamente: legitimistas contra demócratas, liberales contra conservadores, somocistas contra comunistas, sandinistas contra “contras”, liberales contra sandinistas,...

¹⁰ En palabras de ÁLVAREZ (1999:88): *“La historia política nicaragüense revela que, hasta ahora, su producto social, político y económico se ha caracterizado, en la práctica, por siete constantes: 1) Inestabilidad política y tensión social permanente; 2) Gran desigualdad socioeconómica entre los ciudadanos; 3) Escaso rendimiento de la productividad económica; 4) Principio de autoridad, manejado arbitrariamente, a todos los niveles; 5) Sujeción a intereses extranjeros; 6) Violencia para resolver conflictos; y 7) Corrupción, a todos los niveles, que los mecanismos de coerción social son incapaces de frenar”*. Parecida valoración, insistiendo sobre la convergencia de causas endógenas y causas exógenas, ha expresado DODD (1996: 6-7): *“El desarrollo político de la República de Nicaragua ha sido largo y tortuoso. Esto se ha debido, en parte, a los difíciles problemas internos que ha sufrido el país. Pero no es posible desconocer la responsabilidad que corresponde a las potencias interesadas en la construcción de una ruta interoceánica en territorio nicaragüense. Los problemas internos empezaron a afectar este país, el más grande de Centroamérica, casi inmediatamente después que logró su soberanía política. De hecho, muchos de estos problemas se originaron en el período colonial. Las rencillas existentes entre las dos facciones que eventualmente se convirtieron en los dos partidos políticos más importantes del país siguieron perturbándolo, sin esperanza de arreglo, durante el siglo XIX (...) Nicaragua también ha tenido que afrontar intromisiones militares y económicas de fuerzas externas. Y esto, lógicamente, ha contribuido muy poco a calmar las encrespadas aguas de su política doméstica. Gran Bretaña pronto se interesó en esta estrecha franja de tierra entre los océanos Atlántico y Pacífico y, como consecuencia, autorizó numerosas incursiones de sus oficiales navales en sus costas, a partir de 1790. A medida que los intereses británicos en la zona atlántica de la República adquirieron importancia, tanto la facción liberal como la conservadora, en distintas ocasiones, trataron de fortalecer sus respectivas posiciones con el apoyo de la entonces señora de los mares. No fue sino hasta 1840 –cuando fracasó el experimento unificador centroamericano– que los Estados Unidos comenzaron a jugar un papel significativo en los asuntos domésticos nicaragüenses. Entonces la historia volvió a repetirse. Al empezar Nicaragua la segunda fase de su vida independiente, las facciones liberal y conservadora alternaron en solicitar la asistencia del intruso norteamericano. Esto dejó preparada la escena para ulteriores intervenciones...”*.

¹¹ CUADRA (1999: 89-90) afirma que: *“Es la capital de un país el principal centro unificador de la nacionalidad. En Nicaragua no teníamos una urbe-cabeza indiscutida sino dos, en constante antagonismo y guerra. Y esta bicefalía era tanto más desgarradora del sentimiento del “nos”*

nicaragüense, cuanto estaba montada sobre profunda raíces indígenas: la lucha secular de dos bandos de nuestra cultura más antigua, la Chorotega. Esa antiquísima guerra civil entre Dirianes y Nagrاندanos encontró forma de brotar otra vez en los antagonismos de Granada y León, capitales de Legitimistas y Demócratas, y más tarde de Conservadores y Liberales. De este modo el nicaragüense se formó (o, mejor dicho, se deformó), en su conciencia de nacionalidad, sintiéndose granadino o leonés, oriental u occidental, pero no nicaragüense. Fue la Guerra Nacional contra el invasor filibustero la que produjo la primera vivencia colectiva profunda del “nos” nacional (...) Para mayor ironía, es Walker el que insiste en usar el nombre que nos unifica como nación. Su periódico oficial se llama El Nicaragüense. Es el invasor, el usurpador, el que nos descubre nuestra totalidad, porque lo que pretende arrebatarnos es precisamente ese todo nacional”.

¹² Como sostiene CUADRA (1999:93-94): “Los nicaragüenses hemos creado una tradición literaria que expresa y afirma nuestra nacionalidad, pero esa tradición no ha logrado todavía arrastrar o borrar los viejos diques, los viejos obstáculos del cauce político. Esto hace que la nacionalidad tenga en Nicaragua una aura poética (y que el pueblo privilegie a sus poetas, porque oye en los poetas la voz del “nos”). Por la misma razón, la literatura es también uno de los factores principales en la toma de conciencia de la nacionalidad pero, entiéndase bien, no porque se haya desarrollado al servicio del nacionalismo sino como consecuencia de su proceso creador que, al buscar y afirmar su propia originalidad artística, descubrió y expresó los rasgos y raíces de la identidad comunal del nicaragüense, y creó e hizo visible la realidad poética de su naturaleza, de su tierra, de su historia y de todo lo que nos identifica. Como dije anteriormente, fue Rubén Darío el primero que produjo un hecho y una obra positivos, por encima de la división bicéfala, y con sentido nacionalizador (no chauvinista, sino universalizador de lo provinciano). Fue el primero que le dio voz y canto, de resonancia mundial, a la procesión que nos andaba dentro. El primero que nos señaló líricamente las fuerzas hostiles, de dentro y de fuera, las fuerzas enemigas de nuestra nacionalidad. El primero que puso una nota de orgullo en el sentimiento de ser mestizo y de ser nicaragüense. Su obra y su genio –que ocupó y trasladó a América el trono de la poesía en lengua española– alimentó nuestra fe y confianza en nosotros mismos, en ese “nosotros” escindido, disminuido, invadido, humillado...”

¹³ Estos servicios sociales básicos incluyen los considerados por la Iniciativa 20/20 (educación básica, salud primaria, agua potable, seguridad nutricional y planificación familiar), adoptada oficialmente en marzo de 1995 por la Cumbre de Copenhague, y hemos añadido la oferta de vivienda familiar, digna y propia, como un servicio social básico. La identificación de esta primera causa inmediata proviene del análisis causal de las dimensiones sanitaria (I.2.2), educacional (I.2.3) y medioambiental (I.2.4) de la problemática de la pobreza. Ahora bien, es preciso decir que, en Nicaragua, el acceso a los servicios sociales básicos es aún más inequitativo para las personas con algún tipo de excepcionalidad física o psicológica. Según las estadísticas más conservadoras, el número de personas con alguna discapacidad alcanza el 12.1% de la población total (INEC, 1996). Otras fuentes (BID, *Integración de las Personas con Discapacidad al Sistema Productivo*, Managua, 1996) establecen la cifra en más del 18%. En todo caso, podemos considerar segura una cantidad no menor al medio millón de personas con alguna discapacidad. No se trata de “unos cuantos casos”, como suelen opinar quienes consideran aisladamente cada uno de los múltiples tipos de discapacidad. En consecuencia, la prestación de servicios básicos a las personas con discapacidad debería constituir una de las prioridades del poder legislativo y de las instituciones de gobierno. Sin embargo, más bien sucede lo contrario, como si las instituciones estatales y buena parte de la sociedad civil y la cooperación internacional olvidáramos que las personas con discapacidad no sólo poseen todos los derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales proclamados internacionalmente, y amparados por la Constitución (Art. 62: “El Estado procurará establecer programas en beneficio de los discapacitados, para su rehabilitación física, psicosocial y profesional y para su ubicación laboral”) y las Leyes, sino que, además, tienen derechos especiales, derivados de su condición de excepcionalidad (ver, por ejemplo, la *Declaración de los Derechos de los Impedidos* (AG/Res 3447/30, del 09/12/75) y las *Normas Uniformes sobre la Igualdad de Oportunidades para las*

Personas con Discapacidad (AG/Res 48/96 del 20/12/93). Siempre es oportuno recordar que “*el lugar de las personas con discapacidad está en todas partes. A ellas debe garantizárseles la igualdad de oportunidades mediante la supresión de todos los obstáculos determinados socialmente, ya sean físicos, económicos, sociales o psicológicos, que excluyan o restrinjan su plena participación en la sociedad*” (Declaración y Programa de Acción de Viena, n. 64)

¹⁴ Desde el punto de vista económico, el principal problema de la pobreza en Nicaragua es la falta de un empleo estable con remuneración digna. Una investigación reciente lo confirma: “*El principal problema que tenemos actualmente los nicaragüenses es el desempleo, según afirma el 62% de la población. Este sentimiento está presente con una fuerte intensidad en todas las regiones del país, tanto urbanas como rurales, destacándose de manera significativa la opinión de nuestros hermanos de la Costa Atlántica, donde el 75% de los pobladores urbanos expresan esa misma opinión. Desde el punto de vista de género, esta problemática se expresa con mayor énfasis entre las mujeres, que son las que manejan la economía del hogar (según nuestro estudio, un 53% son jefes de hogar). Por otro lado, es de mucha importancia mencionar que no existen diferencias significativas entre las edades de los nicaragüenses para expresar que el principal problema que atraviesa el país es el desempleo. Es decir, tanto jóvenes como adultos jóvenes y personas de edad avanzada sienten la misma problemática*”. Cf. GPC-CINASE (2000: 18-19).

¹⁵ Según datos del IDHN (2000: 85-88), en el último medio siglo la población nicaragüense casi se ha quintuplicado, pasando de 1,049,611 habitantes (en 1950) a 5,071,670 (en el año 2000). Este aumento es el resultado de una disminución de la mortalidad (de 2.7 a 5.6 defunciones por cada mil habitantes), a lo largo de estos 50 años, y de una sostenida tasa de fecundidad que se mantuvo hasta 1965 en 7.3 hijos por mujer, antes de decrecer poco a poco hasta 4.4 hijos por mujer en el quinquenio 1995–2000. La población de Nicaragua aumentó a un ritmo anual aproximado de 3% hasta 1985, año en que el descenso de la fecundidad comenzó a frenar este crecimiento. Actualmente la población crece a un ritmo de 2.7% anual, cifra que representa una de las tasas más altas del continente americano. Si bien la tasa de fecundidad en Nicaragua ha decrecido en los últimos 30 años, aún sigue siendo una de las más altas de la región. Además, los promedios nacionales esconden grandes disparidades entre ciudad y campo, departamentos y grupos sociales. Mientras el promedio de fecundidad es de 3.1 hijos entre las mujeres urbanas, en el sector rural asciende a 5.4 hijos. El 55% de los nacimientos ocurre en las áreas rurales, cuya población femenina no sobrepasa el 35% del total. En Jinotega y la Costa Caribe el promedio es de seis hijos por mujer, mientras en Managua es de tres. La fecundidad de las mujeres en extrema pobreza duplica la correspondiente a las mujeres no pobres. La capacidad de utilizar métodos de planificación familiar es factor decisivo para explicar estas diferencias. Sin embargo, la correlación más llamativa vincula fecundidad y nivel educativo: A mayor grado de escolaridad, menor número de hijos por mujer. La fecundidad de las mujeres sin instrucción cuadruplica la de aquellas que poseen una formación superior. La instrucción de las madres se traduce en un mayor conocimiento sobre sus derechos sexuales y reproductivos e incrementa sus posibilidades de gozar de una vida con calidad, no sólo para ellas sino también para sus hijos e hijas. En el sector rural, el porcentaje de uniones conyugales a edad temprana incide en un mayor índice de fecundidad y de mortalidad infantil y materna. Esta última está asociada a factores como la juventud de la madre, su bajo nivel educativo, el número elevado de hijos y los embarazos frecuentes.

¹⁶ La baja productividad tiene, a su vez, como causas: la poca calificación de los recursos humanos, los bajos salarios, la migración de la población con mayores habilidades, la falta de acceso a tecnologías adecuadas y la falta de incentivos para invertir. Ahora bien, dadas las características agro-ecológicas de Nicaragua, el deterioro de los suelos constituye una causa estructural de la baja productividad. En efecto, los modelos económicos que se han impulsado en el país en los últimos 50 años no han tomado en cuenta la necesidad de preservar los recursos naturales y reducir el impacto negativo sobre el medio ambiente. La ausencia de políticas focalizadas al incremento de la productividad no permite desarrollar un sistema de

incentivos para la inversión privada y de aumentos de los salarios bajo patrones de productividad. Por otra parte, el poco acceso a tecnologías adecuadas también está asociado a la falta de políticas públicas de Investigación y Desarrollo. El bajo desarrollo tecnológico de Nicaragua y la falta de modernización del sector privado son consecuencia de esa falta de visión estratégica de largo plazo. Los altos costos de producción dependen tanto de la infraestructura inadecuada (consecuencia de la inversión pública mal orientada y de la ausencia de una visión nacional de largo plazo) como de las elevadas tarifas de los servicios públicos, así como también de una política tributaria que el sector privado considera asfixiante, en relación con los países de la región centroamericana. Las altas tarifas de los servicios públicos se asocian a problemas de obsolescencia de los equipos y a factores de ineficiencia en la prestación de los servicios (por debilidad institucional, altos de costos de administración y ciertos factores de corrupción).

¹⁷ La carencia de un Plan Nacional de Desarrollo Humano Sostenible es una de las causas más importantes de la autorreproducción de la pobreza en el país. Sin embargo, Nicaragua no está lejos de obtener una visión, una estrategia y una planificación viable y consensuada de su propio desarrollo humano sostenible. La *Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza* (ERRP) es la base firme para lograrlo. Sus cuatro “pilares” (crecimiento económico de base amplia y reforma estructural; inversión en capital humano; protección a los grupos vulnerables; gobernabilidad democrática y desarrollo institucional) se dirigen a incidir directamente sobre cuatro de las cinco causas estructurales que se señalan en el acápite I.3.3. Sin embargo, como expresamos en nuestra valoración general de la ERRP (ver II.3.5), la principal amenaza a su factibilidad quizás provenga de su fuerte dependencia de los recursos financieros que esperamos serán liberados por el punto de culminación de la Iniciativa HIPC. Para contrarrestar tal dependencia, proponemos en el acápite II.4.2 un conjunto de objetivos de desarrollo productivo endógeno para obtener excedentes económicos que puedan ser aplicados como contrapartida nacional al financiamiento de la ERRP.

¹⁸ En una reciente Carta Pastoral, los obispos católicos de Nicaragua afirman categóricamente que: *“Nicaragua necesita de políticos honestos. Políticos que escuchen al pueblo, que promuevan leyes que benefician a la nación, que practiquen un alto sentido moral en cada una de las actividades de su vida. Un político sin conciencia moral es como un lobo en medio de ovejas indefensas. La nación necesita de políticos que no se muevan por egoísmos o personalismos,, sino que sean capaces de llevar adelante las acciones y leyes que el pueblo necesita”* (Conferencia Episcopal de Nicaragua, *Comunicado*, Managua, 21/11/ 2000).

¹⁹ A este respecto, en la misma Carta Pastoral de la Conferencia Episcopal de Nicaragua se afirma que: *“La justicia es aplicada muchas veces de manera tardía, con artimañas y de forma preferencial. Quienes tienen poder económico o político gozan de inmunidad, ya sea por derecho o por influencias, mientras el pueblo pobre paga por crímenes que muchas veces no ha cometido. El único delito es ser pobre y no contar con los recursos económicos para ejercer su derecho a la defensa. La justicia deberá ser aplicada a todos por igual”*.

²⁰ Nicaragua ha comenzado a insertarse en el mercado internacional, pero su posición económica es frágil. Su vulnerabilidad se observa en la elevada deuda externa del país, los desequilibrios de la balanza comercial y de pagos, la escasa diversificación y volumen de sus exportaciones, y la dependencia de tecnologías e insumos importados, todo lo cual limita sus iniciativas y capacidad de decisión. Para lograr una inserción exitosa en las corrientes globales, es esencial aprovechar la apertura del país para aumentar su competitividad. Las inversiones extranjeras deben traer tecnologías más eficientes, mayores niveles de adiestramiento y capacidades superiores de exportación. A nivel mundial, las naciones tienden a acercarse para constituir bloques económicos de tamaño significativo. En este contexto, la promoción de la integración regional parece ser una necesidad ineludible. La preparación del país para una eficaz inserción en un mercado regional más amplio requiere progresos no sólo en materia de apertura comercial, donde se ha avanzado considerablemente, sino también en la superación de los obstáculos derivados de la falta de competitividad, lo que exige mejorar la infraestructura del país

y ampliar y diversificar su capacidad productiva y de exportación. El mejoramiento de la infraestructura no puede concentrarse en Managua. Más bien deberá ampliarse al conjunto del país, reduciendo las brechas que, en términos de infraestructura, existen entre las diferentes regiones del país. La integración territorial es un paso fundamental para la integración social y económica.

²¹ Cf. “*Carta a un personaje de la Corte*”, fechada en Granada de Nicaragua, el 15 de Octubre de 1535, en LAS CASAS (1965: 71-80).

²² Los componentes principales de la globalización son: 1) Acelerada tendencia a la apertura y mundialización de los mercados; 2) Creciente incorporación de la innovación tecnológica en los procesos productivos, en las prácticas comerciales y en los sistemas de información y comunicación; 3) Creciente participación de los mercados de capital en el financiamiento de las actividades económicas; 4) Intervención regulatoria del Estado, en los países desarrollados, para defender la competitividad y la generación de empleo de sus propias micro, pequeñas y medianas empresas; 5) Ablandamiento de la institucionalidad estatal y privatización generalizada de las empresas públicas en los países pobres.

²³ *“En términos relativos al presupuesto, los gastos básicos en salud, educación, agua rural y nutrición –las variables analizadas como gasto social básico – pasan de 5.8% del gasto del gobierno, en 1991, a 9.2% del gasto, en 1997. Con relación al presupuesto del gobierno central, el gasto básico pasa de 8.9% a 12.5%, en el mismo período. No obstante, y esto debería ser algo a considerar por los tomadores de decisiones, la participación del gasto social básico en el Producto Interno Bruto se desmejora, del 4.1% del PIB, en 1996 (su pico histórico en la década de los 90), a 3.7% del PIB, en 1997. Esto significa que, si bien en montos absolutos el gasto social se viene incrementando, no se viene haciendo proporcionalmente con el crecimiento de la economía, a pesar del compromiso de aumentar el gasto social, aun en el marco del programa de ajuste estructural en marcha”*: Cf. ARANA (2000: 4).

²⁴ Un primer avance en esta dirección es el *Programa de Transformación Productiva* que está siendo diseñado por el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), con el apoyo del PNUD. Las principales líneas estratégicas del Programa son las siguientes: 1) Definición de la estrategia de desarrollo productivo del país a largo plazo; 2) Fortalecimiento del marco institucional del país para crear un entorno estable, transparente, predecible y amigable para la captación de inversiones y la gerencia de negocios; 3) Fortalecimiento de la institucionalidad de regulación, protección y preservación de los recursos naturales; 4) Fortalecimiento de los sistemas de salud, educación y capacitación profesional de la población; 5) Fortalecimiento de la Superintendencia de Bancos para que cumpla con más eficacia y eficiencia su misión de regulación y control de las entidades financieras; 6) Incorporación de la Inversión Extranjera Directa (IED) al sistema financiero nacional; 7) Facilitación y abaratamiento del crédito para las pequeñas empresas productivas rurales y urbanas; 8) Desarrollo de la infraestructura física del país y de la inteligencia nacional del mercado internacional, para fomentar el comercio exterior y superar la pequeña escala del mercado local; 9) Fortalecimiento de la capacidad de representación, gestión y asistencia de las Entidades Gremiales Empresariales; 10) Promoción de capacidades empresariales y gerenciales para actuar en circuitos económicos abiertos y globalizados; 11) Articulación de los centros de investigación y desarrollo tecnológico, los centros de educación superior y los centros de capacitación profesional con los sectores empresariales de producción y de servicios; 12) Fortalecimiento y difusión de los sistemas de estandarización, control y certificación de calidad, para superar las barreras de comercialización y para lograr la creación de cadenas productivas; y 13) Fomento de la asociatividad empresarial, para mejorar la competitividad y productividad de las micro, pequeñas y medianas empresas rurales y urbanas.

BIBLIOGRAFÍA Y REFERENCIAS DOCUMENTALES

AECI-PNUD (1999): *Gobernabilidad Democrática en América Central*, Agencia Española de Cooperación Internacional y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, San José de Costa Rica, 1999.

ÁLVAREZ (1999): Emilio Álvarez Montalván, *Cultura Política Nicaragüense*, Ed. PAVSA, Managua, 1999.

ANNAN (2000): Keynote address by Secretary-General, Kofi Annan to the Ministerial Meeting on the United States Development Programme (UNDP), SG/SM 7541, New York, 11 September 2000.

ARANA (2000): Mario Arana, Juan Sebastián Chamorro, Silvio De Franco, Raúl Rivera y Manuel Rodríguez, *El Caso de Nicaragua: Revisión del Gasto Público en Servicios Sociales Básicos. Financiamiento, Equidad, Eficiencia e Impacto*, UNICEF-PNUD-FNUAP, Managua, Enero 2000.

ARELLANO (1993): Jorge Eduardo Arellano, *Historia Básica de Nicaragua*, Vol. I, CIRA, Managua, 1993.

ARRÍEN (2000): "Plan Nacional de Educación 2001-2012: Una lección aprendida", en *El Nuevo Diario*, Managua, Domingo 17 de Diciembre 2000, pág. C-10.

CEPAL (2000): *Uso Productivo de las Remesas Familiares y Comunitarias en Centroamérica*, Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe, México, Febrero 2000.

CONADES (1999): *Plan Ambiental para la Reconstrucción y Transformación de Nicaragua*, Consejo Nacional de Desarrollo, Managua, 1999.

CONST (2000): *Constitución Política de la República de Nicaragua* (Incluyendo Reformas hasta Ley 330, La Gaceta, Nº 13, 19/01/00), Ed. La Universal, Managua, Enero 2000.

CUADRA (1997): Pablo Antonio Cuadra, *El Nicaragüense*, Ed. Hispamer, Managua, 1997.

DODD (1996): Thomas J. Dodd, *United States in Nicaraguan Politics: Supervised Elections 1923-1932*, George Washington University, Washington D.C., 1996. Reproducido en la *Revista del Pensamiento Centroamericano*, Vol. XXX, Nº 148, Managua, 1975, pp. 5-102.

ERRP (2000): *Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza*, Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (SETEC), Gobierno de Nicaragua, Managua, Agosto 2000.

ENDESA (1998): *Encuesta Nicaragüense de Demografía y Salud*, Instituto Nacional de Estadística y Censos (INEC) y Ministerio de Salud (MINSAL), Managua, 1999.

ESTAT (1997): *Ley Nº 28/87: Estatuto de Autonomía de las Dos Regiones de la Costa Atlántica de Nicaragua*, Oficina de Desarrollo de la Autonomía de la Costa Atlántica de Nicaragua, Bluefields, Mayo 1997.

FAO (1998): *Nicaragua mira más allá de Estocolmo*, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Managua, Septiembre 1998.

FAO (2000): *Situación de Seguridad Alimentaria de Nicaragua*, Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Octubre 2000.

FNUAP (2000a): *Revisión de Medio Término del Programa de Cooperación 1998-2001*, Documento Base, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Managua, Mayo 2000.

-
- FNUAP (2000b): *Estado de la Población Mundial*, Fondo de Población de las Naciones Unidas, New York, Septiembre 2000.
- FNUAP (2000c): *Vivimos juntos en mundos separados: Población, Género y Pobreza en Nicaragua*, Estado de la Población Mundial 2000 e Informe Nacional de Nicaragua, Fondo de Población de las Naciones Unidas, Managua, Octubre 2000.
- GPC-CINASE (2000): *La situación de la pobreza en Nicaragua: Un análisis desde la sociedad civil*, Grupo Propositivo de Cabildeo y Centro de Investigación y Asesoría Socioeconómica, Managua, Junio 2000.
- IDH (2000): *Informe Mundial sobre Desarrollo Humano 2000*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), New York-México, Marzo 2000.
- IDHN (2000): *Equidad para superar la vulnerabilidad*, Informe de Desarrollo Humano en Nicaragua 2000, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Managua, 2000.
- IHN-UCA (1995): *Nicaragua en busca de su identidad*, Universidad Centroamericana (UCA), Managua, 1995.
- INEC (1995): *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición de Niveles de Vida 1993*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Managua, 1995.
- INEC (1996): *Resumen Censal: Séptimo Censo Nacional de Población y Tercero de Vivienda*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Managua, 1996.
- INEC (1999): *Encuesta Nacional de Hogares sobre Medición del Nivel de Vida 1998: Indicadores Básicos*, Instituto Nacional de Estadística y Censos, Managua, 1999.
- INIFOM (1999): *24 Municipios del Norte de Nicaragua: De la Emergencia a la Rehabilitación y el Desarrollo después del Mitch*, INIFOM-PNUD-FNUAP, Managua, Junio 1999.
- INIM (2000): *Nicaragua: Investigación y Estadística desde una Perspectiva de Género*, Instituto Nicaragüense de la Mujer, Managua, Enero 2000.
- INIM (2000): *Informe de Avances de la Plataforma de Acción de la IVª Conferencia Mundial sobre la Mujer*, Instituto Nicaragüense de la Mujer, Managua, Junio 2000.
- IPEA (2000): *Estudio sobre Determinantes de la Pobreza*, Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas de Brasil y PNUD, Managua, 2000 (Investigación en curso).
- LAS CASAS (1965): *Nicaragua en los Cronistas de Indias: Siglo XVI*, Colección Cultural del Banco de América, Serie Cronistas, N° 2, Managua, 1965.
- MAGFOR (2000): *Perfiles Sociodemográficos de la Mujer Rural en Nicaragua*, Ministerio Agropecuario y Forestal y FNUAP, Managua, Junio 2000.
- MAS (1996): *Política Nacional de Población*, Ministerio de Acción Social y FNUAP, Managua, Junio 1996.
- MECD (1999a): *Estadísticas de la Educación en Nicaragua 1997*, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y UNICEF, Managua, Mayo 1999.
- MECD (1999b): *Estrategia Nacional de Educación*, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes, Managua, Septiembre 1999.

MECD (1999c): *Estadísticas de la Educación en Nicaragua 1998*, Ministerio de Educación, Cultura y Deportes y UNICEF, Managua, Octubre 1999.

MECD (1999d): *Impacto de la Cooperación Externa en el Sector Educativo*, Proyecto MECD-UNICEF, Diciembre 1999.

MECD (2000): *Estadísticas de la Educación en Nicaragua 1989-1996*, MECD-UNICEF, Managua, Junio 2000.

MECD (2000): *Plan Nacional de Educación 2000-2015*, Managua, Diciembre 2000 (en prensa).

MINSA (1998): *Situación de Salud en Nicaragua. Indicadores Básicos 1997*, MINSA-OPS/OMS, Managua, Agosto 1998.

MINSA (1999a): *Datos Básicos e Indicadores de Salud 1998*, MINSA-OPS/OMS, Managua, Sept. 1999.

MINSA (1999b): *Plan Estratégico Nacional 2000-2004 de Lucha contra ETS-VIH-SIDA*, Ministerio de Salud, Managua, Diciembre 1999.

MINSA (2000a): *Plan de Inversiones del Ministerio de Salud*, Ministerio de Salud, Managua, Marzo 2000.

MINSA (2000b): *Análisis del Sector Salud*, Ministerio de Salud, Managua, Marzo 2000.

NAVARRRO-GANDARIAS (2000): Carlos Navarro y Jon Gandarias, *Identidad, Conflicto y Violencia en Nicaragua*, Ed. CIRA, Managua, 2000.

OIM (2000): *Migraciones Internas en Nicaragua*, Organización Internacional de las Migraciones, Managua, Marzo 2000.

OIT (1999): *Revista Internacional del Trabajo*, Vol. 118, n. 3 (Número Especial: Mujeres, Género y Trabajo), Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 1999/3

OPS/OMS (2000): *Pobreza y Salud en Nicaragua*, Organización Panamericana de la Salud /Organización Mundial de la Salud, Managua, Enero 2000 (documento de circulación restringida).

PMA (2000): *Perfil Estratégico de País (PEP)*, Programa Mundial de Alimentos, Managua, Marzo 2000.

PNUD (2000): *El PNUD dentro del Proceso CCA*, Informe de Taller, PNUD, Managua, Septiembre 2000.

SAS (1999): *Planes Municipales de Desarrollo Social 1998-2002*, Programa de Servicios Básicos Integrados (PROSERBI), Secretaría de Acción Social (SAS) de la Presidencia de la República, PROSERBI-UNICEF-ASDI, Managua, Abril-Noviembre 1999.

UNICEF (1999): *Análisis de Situación de la Niñez Nicaragüense*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Managua, Junio 1999.

UNICEF (2000a): *Revisión de Medio Término del Programa de Cooperación de UNICEF con el Gobierno de Nicaragua*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, Managua, Febrero 2000.

UNICEF (2000b): *Estado Mundial de la Infancia 2001*, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, New York, Diciembre 2000.

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

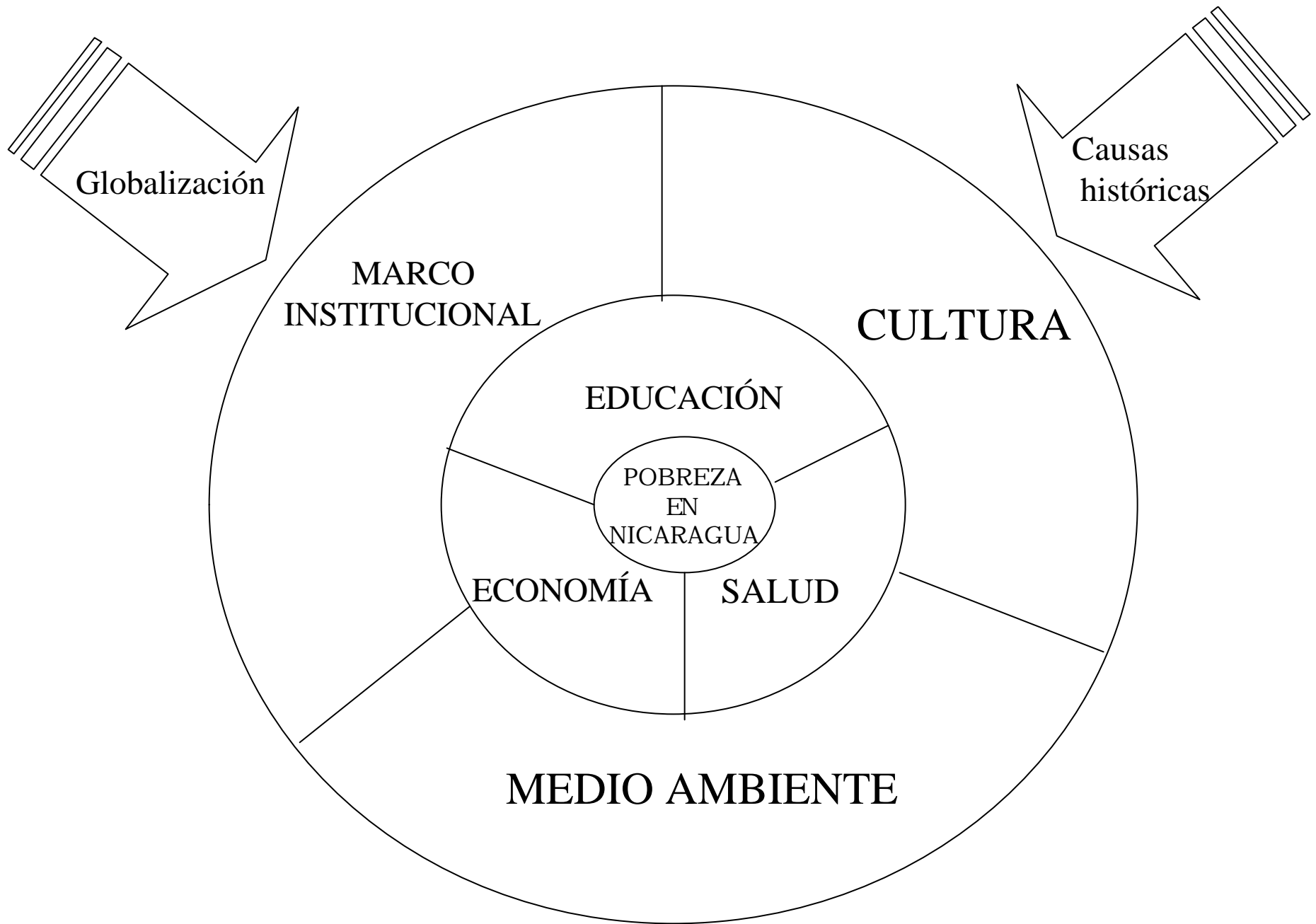
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BCN	Banco Central de Nicaragua
BM	Banco Mundial
COSEP	Consejo Superior de la Empresa Privada
CCA	<i>Common Country Assessment</i>
CONADES	Consejo Nacional de Desarrollo Sostenible
CONPES	Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
EMNV	Encuesta de Medición de Niveles de Vida
ENDESA	Encuesta Demográfica y de Salud
ERRP	Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza
ESAF	Programa Reforzado de Ajuste Estructural
FAO	Organización de Naciones Unidas para Agricultura y Alimentación
FISE	Fondo de Inversión Social de Emergencia
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FSS	Fondo Social Suplementario
HIPC	Iniciativa de Países Pobres Altamente Endeudados
IDR	Instituto de Desarrollo Rural
INEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INETER	Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales
INIFOM	Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal
INIM	Instituto Nicaragüense de la Mujer
IPEA	Instituto de Pesquisas Económicas Aplicadas del Brasil
MAGFOR	Ministerio Agropecuario y Forestal
MARENA	Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales
MECD	Ministerio de Educación, Cultura y Deportes
MHCP	Ministerio de Hacienda y Crédito Público
MIFIC	Ministerio de Fomento, Industria y Comercio
MIGOB	Ministerio de Gobernación
MINREX	Ministerio de Relaciones Exteriores
MINSA	Ministerio de Salud
MITRAB	Ministerio del Trabajo
OIM	Organización Internacional de las Migraciones (Naciones Unidas)
OIT	Organización Internacional del Trabajo (Naciones Unidas)
OMS	Organización Mundial de la Salud (Naciones Unidas)
OPS	Organización Panamericana de la Salud (Naciones Unidas)
PDDH	Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
PIB	Producto Interno Bruto
PMA	Programa Mundial de Alimentos (Naciones Unidas)
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SETEC	Secretaría Técnica de la Presidencia
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UCA	Universidad Centroamericana de Nicaragua
UNA	Universidad Nacional Agraria
UNAN	Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua
UNESCO	Organización de Naciones Unidas para Educación, Ciencia y Cultura
UPOLI	Universidad Politécnica de Nicaragua
UNCT	<i>United Nations Country Team</i>
UNDAF	<i>United Nations Development Assistance Framework</i>
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Niñez
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de Naciones Unidas para la Mujer
VCP	Valoración Conjunta de País

ANEXO 1. DIAGRAMAS DE SISTEMAS

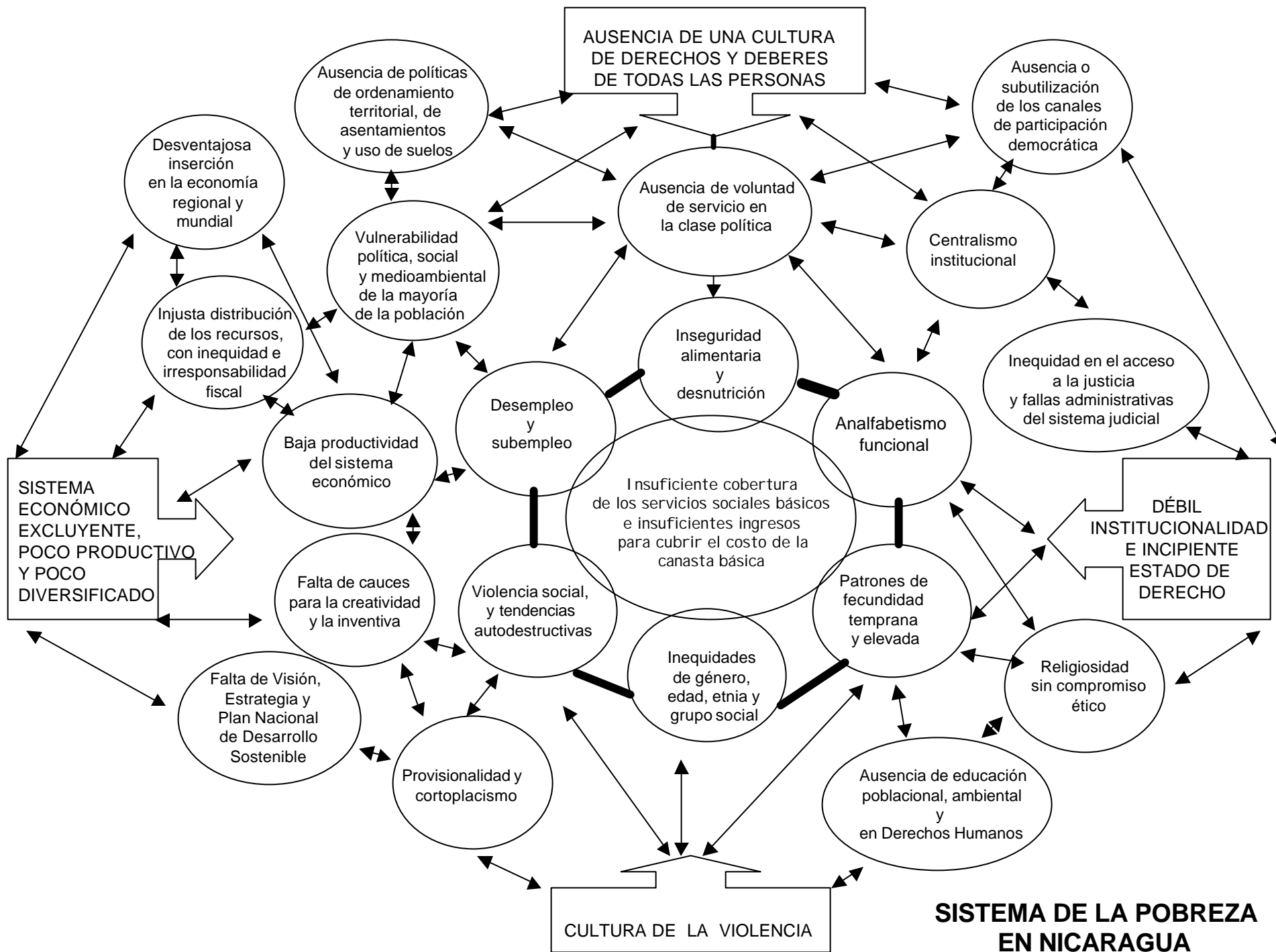
1.1. Dimensiones y Determinantes de la Pobreza en Nicaragua

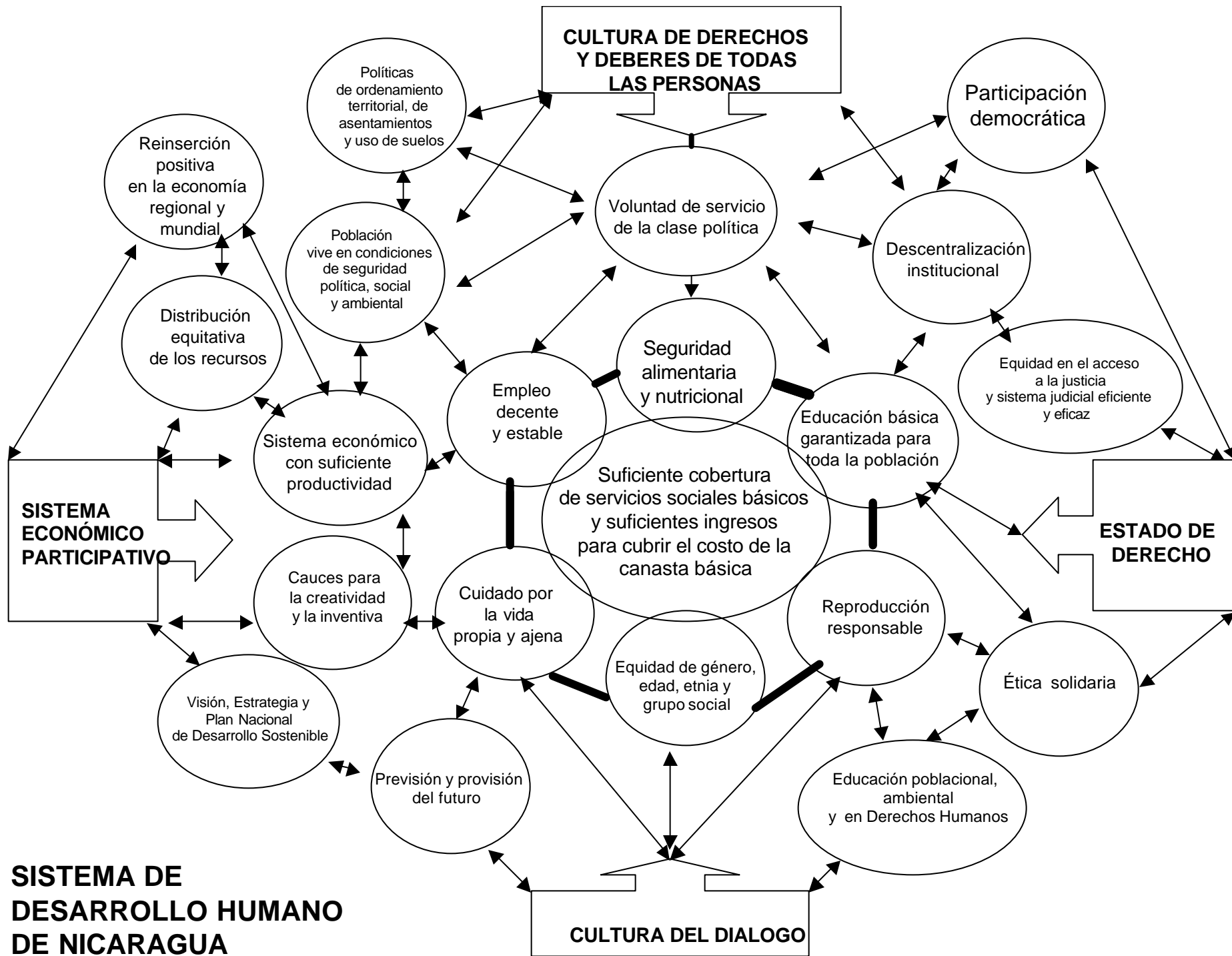
1.2. Sistema de la Pobreza en Nicaragua

1.3. Sistema de Desarrollo Humano Sostenible de Nicaragua



**DIMENSIONES Y DETERMINANTES
DE LA POBREZA EN NICARAGUA**





ANEXO 2. Valoración de la Estrategia Reforzada de Reducción de la Pobreza

2.1. Sobre los Antecedentes de Políticas y Estrategias (ERRP, Cap. III)

Compartiendo la tesis tal como lo expresa el documento de la ERRP (nn)49-53), los elevados niveles de la pobreza en Nicaragua son, en parte, resultado de un proceso acumulativo de desajustes internos, sin embargo, el análisis olvida hacer referencia al contexto internacional. En efecto, si bien es cierto que en el país se produjeron situaciones que causaron una importante desaceleración económica, no fue menos influyente en Nicaragua la transición mundial de la geopolítica a la geoeconomía, es decir, el conjunto de transformaciones en las relaciones económicas, financieras y productivas globales (resumidas en el concepto de *globalización*¹) que incidieron en la crisis de la deuda externa de los países pobres y en los precios de las *commodities* en los mercados internacionales. Estas influencias amplificaron los efectos de los errores políticos y de gestión económica que se dieron en Nicaragua desde fines de los años 70 y durante la década de los 80. A todo lo cual se ha sumado el impacto social de la disciplina macroeconómica impuesta, durante la década de los 90, por los sucesivos ESAF¹.

La ERRP (n. 61) destaca los beneficios generales producidos, en los últimos 10 años, por la desregulación del comercio, la reducción de las barreras arancelarias y la eliminación del control de precios. Sin embargo, no se menciona la repercusión negativa de tales cambios sobre el proceso de desindustrialización del país, que ya de por sí tenía una capacidad industrial precaria y poco integrada a la producción primaria, o sobre el incremento acelerado del déficit comercial. Tampoco se menciona la debilidad institucional del país en sistemas normativos, que son elementos claves para contener los impactos negativos de tan rápida apertura externa y desregulación de la economía.

2.2. Sobre Metas e Indicadores Intermedios (ERRP, cap. IV)

Con relación al Cuadro N° 4 (Matriz de Metas, Objetivos e Indicadores Intermedios), para el primer objetivo nacional ("Reducir la pobreza"), dentro del respectivo indicador intermedio ("Incrementar del 53% al 64%, al año 2005, el gasto gubernamental en reducción de la pobreza"), hay que explicitar qué tipo de programas se incluyen. En la Cumbre Social de Copenhague se asumió el compromiso de priorizar los servicios sociales básicos dirigidos principalmente hacia los sectores poblacionales que viven en situación de pobreza. Por tanto, sería sumamente útil cuantificar la inversión pública esperada en tales servicios sociales básicos.

En relación con la meta nacional ("Reducir la pobreza extrema en 25% para el año 2005") del mismo primer objetivo, el análisis de sensibilidad que sustenta la meta parece poco realista. En efecto, tal meta supone que sólo con un 2% de crecimiento en el ingreso per cápita se podría reducir la pobreza en un porcentaje similar. Sin embargo, IPEA (2000) ha concluido que el ingreso per cápita debe incrementarse en 2.7% para lograr una reducción del 1% en la pobreza o extrema pobreza. Por tanto, para alcanzar la meta nacional, hay que proponer un aumento del ingreso per cápita igual o mayor al 5.4% anual.

El uso del crecimiento del PIB como segundo indicador intermedio del primer objetivo no deja de ser ambiguo. Aunque la tasa de crecimiento del PIB es importante, ya que el nivel de ingreso es un determinante de la pobreza en Nicaragua, sería conveniente asociar el PIB a otro tipo de indicadores, más relacionados con la problemática inmediata de las personas, como, por ejemplo: a) Tasas de empleo y subempleo desagregadas por sector económico, por sector geográfico (urbano/rural, regional), por género y por edad; y b) Estructura de distribución de los ingresos. Estos

indicadores tienen una mayor pertinencia al objetivo de reducción de la pobreza y de la inequidad. Ello sería más consistente con el primer pilar que hace referencia al “crecimiento de base amplia y uso intensivo de mano de obra”.

El sexto objetivo nacional (“Implementar la Estrategia de Desarrollo Nacional Sostenible para el 2005”) es muy genérico. La ausencia de metas específicas e indicadores intermedios para alcanzarlo puede conllevar indirectamente a que no se asuman compromisos en un área de mucha sensibilidad, vinculada al crecimiento económico y a la productividad. Sería aconsejable hacer una revisión del Plan Ambiental elaborado por el MARENA y extraer, de consenso con las instituciones involucradas en el seguimiento a este sector, las metas a mediano y largo plazo y los indicadores intermedios.

En el noveno objetivo nacional, referido a la tasa de analfabetismo, el uso de indicadores promedio oculta las brechas existentes. Sería recomendable definir un seguimiento diferenciado según género, edad y situación geográfica (urbano/rural, regional, zonal)

2.3. Sobre el Programa de Crecimiento Económico y Reducción de la Pobreza (ERRP, cap. V)

Muy atinadamente, en el “primer pilar” (“Crecimiento económico de base amplia y reforma estructural de la economía”) se propone “impulsar la pequeña y mediana empresa” y apoyar “la dinámica del sector privado que es, en última instancia, el que generará puestos de trabajo, mayores ingresos y riqueza en Nicaragua” (n. 99) Sin embargo, falta traducir esos propósitos en políticas y programas concretos. Por otra parte, la dinamización del sector privado requiere ciertas condiciones, que no se explicitan, para estimular los niveles de inversión y empleo y la remuneración al trabajo. El documento (n. 101) menciona algunas políticas generales que, en realidad, son las mismas que se han venido aplicando hasta el momento, sin existir una evaluación exhaustiva de su impacto. La Estrategia debería explicitar un plan para dinamizar la economía nacional, señalando acciones, mecanismos e instrumentos para el corto, mediano y largo plazo, de tal forma que se puedan atacar los problemas de fondo que impiden a las empresas nacionales mejorar su competitividad. Igualmente, habría que redefinir la función del mismo Estado, que no puede quedar reducido al papel de “facilitador” sino que debe jugar un papel, más proactivo, como promotor y mediador. Sin convertirse en un Estado “interventor” de la dinámica económica y social, puede y debe, de manera consensuada, utilizar los escasos recursos disponibles atendiendo prioritariamente a los grupos sociales más desprotegidos y apoyando decididamente las iniciativas privadas de mayor competitividad y mayor generación de empleo.

La estrategia de crecimiento de la producción no agrícola (n. 105) pareciera descansar principalmente en lo que se ha venido trabajando en el Comité Nacional de la Competitividad. Si bien este Comité ha identificado oportunidades para algunos *clusters* empresariales, las medidas propuestas resultan insuficientes para enfrentar el reto de la globalización, que hace necesaria una revisión a profundidad de las oportunidades económicas y productivas del país. El énfasis puesto en turismo, café, manufactura de textiles y productos forestales podría estar excluyendo de la agenda productiva algunos otros rubros que en el contexto internacional pueden tener, a mediano plazo, mejores condiciones de competitividad. En todo caso, habría que contrastar estas propuestas con las tendencias estructurales del mercado mundial, para prevenir aquellos impactos que pudieran golpear aún más a la pequeña y mediana empresa, y habría que articular mejor la producción primaria con la actividad industrial. A tal efecto, se hace necesario formular, y comenzar a ejecutar a muy corto plazo, en el marco de este primer pilar de la ERRP, una Política Nacional de Transformación Productiva¹.

En cuanto al “segundo pilar” (“Mayor y mejor inversión en capital humano”), en el numeral 111 se mencionan algunas acciones para modificar los planes y programas de estudios en las escuelas. Actualmente ya se están realizando los arreglos con el MECD para introducir en éstos la temática medioambiental, por lo que sugerimos incorporarla al texto del numeral. Así mismo, habría que hacer mención explícita en el texto del compromiso gubernamental de incluir la educación poblacional (incluida la educación de la sexualidad) como parte del sistema educativo formal.

No se observa en el documento (nn. 109-113) la presencia de una visión integral e integradora de los subsistemas de educación inicial, preescolar, primaria, secundaria, técnica y universitaria.

Un tema que requiere especial atención, vinculado a los indicadores intermedios propuestos por la ERRP en el campo educativo, es la remuneración salarial del cuerpo docente. Será muy difícil plantearse un cambio en los métodos pedagógicos y en la transformación de la educación si no se ajustan las condiciones salariales de las y los docentes, reconociendo adecuadamente las horas de trabajo necesarias para poder impartir una educación de calidad.

Con respecto a la salud materna, el numeral 115 menciona la prestación de servicios de atención materno-infantil en zonas remotas, indicándose entre ellos la creación de “casas maternas”, para mejorar el acceso a mujeres en condición de riesgo obstétrico. Es importante tomar en cuenta que ya existen en el país experiencias exitosas, desarrolladas por ONG’s o por grupos de mujeres, en los departamentos y municipios. Es justo y necesario rescatar y potenciar esas iniciativas.

En el numeral 125 se analiza el fenómeno de las migraciones como una respuesta de la población a la crisis laboral, pero se pone poco énfasis en sus causas y sus efectos, siendo la migración una opción que tiene altos costos para las familias, las comunidades y el país en su conjunto. Consideramos importante profundizar el análisis de esta problemática, para derivar acciones que contrarresten las causas y minimicen los efectos negativos de la migración, y para fomentar un uso más eficiente de las remesas familiares.

Cuando en el numeral 127 se afirma que “el gobierno ha puesto a las mujeres en el centro del escenario de los esfuerzos” del “tercer pilar” (“Mejor protección a los grupos vulnerables”), no queda claro el alcance de la afirmación, ya que, a lo largo de los otros pilares, no se definen políticas concretas para mejorar la condición y posición de las mujeres en la sociedad nicaragüense.

Por otra parte, el numeral 130 habla de fortalecer las instituciones encargadas de la protección de los grupos vulnerables, cuando, en el mismo contexto, las propuestas de Presupuesto Público les asignan menores recursos de los que ellas demandan para el cumplimiento de su mandato. Por lo tanto, en la fase de implementación de la ERRP hay que garantizar coherencia presupuestaria con los objetivos enunciados.

En el numeral 132, referido a la gobernabilidad, se menciona un conjunto de objetivos, todos ellos muy importantes, sin definir los indicadores y mecanismos necesarios para el monitoreo de su cumplimiento e impacto.

En cuanto al “cuarto pilar” de gobernabilidad y desarrollo institucional, el numeral 136 señala que el Gobierno y la sociedad civil han hecho esfuerzos de concertación, en el marco del Comité Nacional de Integridad, en temas como la corrupción y el fortalecimiento de los valores éticos. En realidad, se ha observado muy poca presencia de la sociedad civil en dicho Comité. Por tanto, habría que hacerlo más participativo. Adicionalmente, habría que poner más énfasis, en los próximos años, en el cumplimiento de las leyes que ya se han aprobado, o las que se aprobarán próximamente. En este sentido, también sería de suma importancia incluir, como parte de la ERRP, la aprobación de

una Ley de Participación Ciudadana que permita identificar los papeles que los diferentes actores pueden jugar en relación con las instancias y comisiones de ejecución de la ERRP. Un aspecto importante, pero poco desarrollado, del componente institucional es el que se relaciona con las leyes de servicio civil nacional y municipal.

El Gobierno, a través del MARENA, ha formulado el Plan Ambiental de Nicaragua 2000–2005 y existen planes ambientales municipales para los 151 municipios del país. No parece que dichos planes sean parte de la ERRP. Aunque en ella se plantean acciones de reducción del deterioro ambiental y de la vulnerabilidad ecológica, deberían incorporarse acciones orientadas al conocimiento de los recursos existentes y a la investigación de su uso potencial en las actividades productivas. Cabe recordar que, dentro de las Matrices de Seguimiento de los Acuerdos del Grupo Consultivo de Estocolmo, estas son acciones prioritarias para el corto plazo. En términos generales, la ERRP no establece las relaciones o vínculos de coordinación entre las instituciones encargadas de la regulación ambiental y las que promueven el uso productivo de los recursos. Las actividades de inventario, manejo de recursos y ordenamiento territorial deben ser coordinadas con las instituciones encargadas de normar las actividades de desarrollo rural (IDR y MAGFOR).

2.4. Sobre los Temas Transversales (ERRP, cap. V, literal G)

El eje de equidad social requerirá medidas concretas en el marco de la implementación de la ERRP. La voluntad expresada de apoyar los marcos jurídicos y otras normativas para mejorar las condiciones de pueblos indígenas, niñez, juventud y mujeres debe corresponderse con una voluntad política de asignar mayores recursos para las instituciones y programas que trabajan con estos sectores.

Una oportunidad para avanzar en el componente de equidad social es la aplicación del Plan Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y Sexual que ha aprobado recientemente la Comisión Nacional de Lucha contra la Violencia hacia la Mujer, Niñez y Adolescencia, cuyos requerimientos financieros y de fortalecimiento institucional deben contemplarse en el Presupuesto Nacional de los próximos años y en la Matriz de Implementación de la ERRP.

La ERRP reconoce el potencial que tienen los municipios para trabajar de manera estrecha con las poblaciones que están en situación de pobreza y menciona líneas de acción, como el fortalecimiento continuo de los gobiernos locales y la adopción de esquemas flexibles, graduales y de buena gobernabilidad. Sin embargo, la estrategia de descentralización sigue estando ausente. En este sentido, la difusión y la apropiación de la ERRP en el ámbito local debería constituirse en una oportunidad para avanzar gradualmente en el desarrollo de un modelo de descentralización que tome en cuenta las particularidades de las comunidades y municipios. Adicionalmente, la voluntad de apoyar el fortalecimiento municipal debiera traducirse en hechos concretos de transferencias municipales en el Presupuesto Público y de transparencia en la asignación presupuestaria por municipios.

En materia de Prevención de Desastres, el desarrollo de estrategias de prevención y el establecimiento de sistemas de alerta temprana son factores fundamentales que deben estar presentes en toda política pública que involucre y comprometa, de manera concertada, los esfuerzos del gobierno nacional, gobiernos locales, sociedad civil, sector privado y comunidad internacional. Se trata de instrumentar acciones multisectoriales que permitan el tránsito de una cultura reactiva a una cultura de reducción de riesgos. Además de la incorporación del tema en los planes y programas educativos, deben planificarse acciones para incorporar la prevención en el ciclo del desarrollo de proyectos y en los planes sectoriales. La existencia de una Ley, de su

Reglamento y de la normativa de funcionamiento del Sistema Nacional de Prevención y Manejo de Desastres requiere acciones y coordinaciones que conduzcan a la consolidación del sistema de prevención en su componente de fortalecimiento interinstitucional y territorial. A tal efecto, se deben asegurar los recursos y las capacidades para hacer operativo el Sistema, desde lo nacional a lo local y regional.

2.5. Sobre el Financiamiento de la ERRP (ERRP, cap. VI, literal F)

La propuesta de distribución de los fondos que se liberen con la HIPC (Cuadro N° 8, n. 174) se presta a cierta confusión. Se supone que todos los programas deberían contribuir a reducir la pobreza. Sin embargo, la denominación de cada uno no permite disponer de una visión coherente del destino de los recursos. Por ejemplo, el sexto ítem (“Implementación de la ERRP”) ¿por qué se diferencia de los otros ítems que son componentes de la misma estrategia? Por otra parte, sería recomendable disponer de una figura completa con la información de todos los recursos orientados a la reducción de la pobreza en sus diferentes componentes, pues tan importantes son los fondos ordinarios de presupuesto que se destinan a la educación en un municipio en situación de extrema pobreza como los recursos que van orientados a esos mismos fines para el FSS, la Implementación de la ERRP, el FISE o el Programa de Protección Social. Sólo una presentación de este tipo permitiría a la cooperación internacional orientar mejor sus recursos al objetivo principal que es la reducción de la pobreza.

2.6. Sobre Seguimiento y Evaluación del Impacto (ERRP, cap. VII)

En relación con el sistema de seguimiento y evaluación, sería aconsejable explicitar el nivel de participación de la sociedad civil como parte de un esquema de Auditoría Social, que debiera ser incluido en la ERRP. Al respecto, el numeral 185 dice que el CONPES “desempeñará un papel decisivo, como coordinador de la sociedad civil, en los aspectos de seguimiento y evaluación y en el uso pertinente de la información”. Estamos totalmente de acuerdo en que hay que potenciar el papel del CONPES como un mecanismo de seguimiento y evaluación de las políticas. Sin embargo, su actual conformación, muy centralizada, no es la más propicia para asignarle el papel de coordinación de la sociedad civil. Parece conveniente ampliar su membresía y fortalecer su despliegue local. El proceso de consulta de la ERRP en el ámbito local podría ser útil para identificar otros actores de la sociedad civil que deban involucrarse activamente en el sistema de seguimiento y evaluación.

Particular importancia debiera darse a la medición del impacto de políticas, programas y proyectos. Un buen sistema de seguimiento y evaluación, además, puede influir, por ejemplo, en que la nueva Red de Protección Social no se convierta en un factor de dependencia económica de las familias sino que funcione como un instrumento de apoyo al desarrollo de iniciativas familiares y comunales para superar la extrema pobreza y la pobreza intermedia.

2.7. Temas Específicos Pendientes

A) Medio Ambiente

Aunque el Plan Ambiental de Nicaragua 2000-2005 constituye una base importante y comprehensiva para apoyar la ERRP, parece necesario puntualizar sobre algunos aspectos que consideramos relevantes:

A.1. Relaciones entre Uso del Suelo, Avance de Frontera Agrícola y Mercado de Tierras

Se trata de analizar los factores determinantes del avance de la frontera agrícola, relacionados con la presión sobre los recursos que ejerce la población que vive en situación de pobreza, teniendo en cuenta las fuerzas del mercado y las políticas de fomento para el sector forestal y sector agropecuario. Una mayor comprensión de la interrelación entre uso del suelo, la frontera agrícola y el mercado de tierras podría contribuir a integrar mejor las políticas medioambientales y la ERRP.

A.2. Protección de la Biodiversidad

Este tema está vinculado al respeto a los derechos de las comunidades que viven en zonas de rica biodiversidad. Es el caso de las comunidades indígenas, que viven en zonas de reserva y/o áreas protegidas, cuyos recursos son apropiados por intereses ajenos. Deberían intensificarse los esfuerzos de identificación zonal de la biodiversidad disponible en el país y de las modalidades de uso sostenible. La divulgación masiva de la información sobre biodiversidad y la educación medioambiental son claves para el involucramiento de toda la población. Específicamente, la ERRP debería de tomar en cuenta (y ser parte de) el proceso de formulación de la Estrategia Nacional de Biodiversidad y su Plan de Acción. Por otra parte, el Proyecto de Corredor Biológico Mesoamericano es una oportunidad inmediata para potenciar la dimensión subregional del necesario componente medioambiental de la ERRP.

A.3. Gestión de Recursos

Se requiere hacer un trabajo de análisis de las capacidades existentes y de las que se necesitan para facilitar la descentralización de la administración forestal hasta el nivel municipal.

A.4. Uso de Recursos Forestales con Fines Energéticos

Existe un uso masivo de leña por los sectores más pobres, tanto en el campo como en la ciudad. Hay un impresionante mercado de leña que requiere la definición de estrategias en cuanto al uso sostenible e higiénico de algunas especies forestales para estos fines. Estas estrategias deben tener en cuenta la vida concreta de mujeres y niños(as) que recogen biomasa diariamente, a veces invirtiendo mucha energía humana y recorriendo largas distancias. Se requiere investigar cómo producir, de manera eficiente, más energía en zonas pobres, usando fuentes alternativas que resulten más limpias. Desde la perspectiva del Desarrollo Humano Sostenible, hay que estudiar el potencial energético de la biomasa, en función de mejorar la vida cotidiana de la gente e incrementar el acceso de los pobres a esos recursos.

A.5. Estrategias de Producción Agropecuaria y Desarrollo Rural Integrado

Para lograr la dinamización del sector rural debieran tomarse en cuenta, por una parte, la vocación forestal del país, a fin de promover proyectos agroforestales sostenibles, y, por otra, la necesidad de

restringir aquellos programas que no garanticen el uso sostenible de los recursos. Por supuesto, no se trata de tomar medidas conservacionistas en detrimento de las poblaciones pobres sino de construir opciones productivas que, simultáneamente, reduzcan la pobreza y protejan el medio ambiente.

B) Descentralización

La Comisión Nacional de Descentralización, que ha formulado importantes propuestas, aún no aplicadas, debería analizar a profundidad la ERRP, ya que en ésta la descentralización se entiende sólo como un proceso de desconcentración y fortalecimiento municipal sin añadir la descentralización real y objetiva de las instituciones del Estado. Por otra parte, la institucionalidad departamental no debe considerarse como una sobreposición a los esfuerzos de los municipios. Es importante aprovechar la tendencia natural de los municipios a asociarse estratégicamente para ejecutar sus planes de erradicación de la pobreza y que la ERRP debe aprovechar este potencial.

C) Visión de País

Los obstáculos que se han encontrado hasta el momento para lograr disminuir realmente el número de personas que viven en pobreza deberían desencadenar una reflexión más profunda sobre el proyecto nacional y el sistema económico de Nicaragua. Con respecto al proyecto nacional, quizás no sería impropio afirmar que la actual ERRP parece ser un modelo de desarrollo humano construido desde la perspectiva de lo que llamábamos, en la Presentación de este documento, la “Nicaragua urbana”. Ahora bien, ¿cómo sería una ERRP construida desde la perspectiva de la “Nicaragua rural”? ¿Cómo sería una ERRP construida desde la perspectiva de la “Nicaragua del Caribe”? Con respecto al sistema económico, está claro que hay un cierto agotamiento del modelo agroexportador, contaminante y depredador de los recursos naturales que hace al país cada vez más vulnerable al vaivén de los mercados. Las preguntas a responder son: ¿Es éste el modelo de desarrollo a seguir? ¿Existe un modelo de desarrollo económico que ofrezca mejores condiciones de viabilidad para la realización de la ERRP?.

Por otra parte, no parece exagerado afirmar que la ERRP aún se percibe como una propuesta gubernamental que no incorpora las múltiples iniciativas de la sociedad civil y del sector privado que están funcionando en el país. Sería aconsejable que, en las subsiguientes fases de consulta e implementación de la ERRP, se identifiquen e integren, para potenciarlas, tales iniciativas.

ANEXO 3. LISTADO DE PARTICIPANTES EN EL CCA

3.1. United Nations Country Team

Carmelo Angulo Barturen, Coordinador Residente
Tomás Jiménez Araya, Representante FNUAP
Jean-François Ghyott, Representante FAO
Iván Dávalos, Representante OIM
Juan Aguilar, Representante UNICEF
Juan Bautista Arríen, Representante Adjunto UNESCO
Francisco Roque Castro, Representante Regional PMA
Rosa Antolín, Directora PMA Nicaragua
Patricio Rojas, Representante OPS/OMS
Bárbara Pesce-Monteiro, Representante Adjunta PNUD

3.2. Steering Committee

Iván Dávalos, Representante OIM
Barbara Pesce-Monteiro, Representante Adjunta PNUD
Daniel Camazón, UNICEF
Guadalupe Verdejo, OPS/OMS
Herminio Castillo, OIM
Armando Cerrato FAO
Jorge Campos, FNUAP
María Rosa Renzi, PNUD
Mario Espinoza, UNESCO
Pedro Romero, PMA
Pierre-Serge Bolduc, PMA
Raúl Fajardo, OIT
Maddalena Pezzotti, UNIFEM-Centroamérica

3.3. Grupo Temático Interagencial de Economía

Iván Dávalos, OIM
Linda Erickson, OIM
Pedro Romero, PMA
Rosario Sanabria, PMA
Armando Cerrato, FAO
Bárbara Pesce-Monteiro, PNUD
Donald Morales, PNUD
María Rosa Renzi, PNUD (Relatora)
Begoña Yebra, Equipo Técnico CCA
Wolfgang Haas, Equipo Técnico CCA

3.4. Grupo Temático Interagencial de Medio Ambiente

Alfonso Castrillo, PNUD
Linda Erickson, OIM
Iván Dávalos, OIM
Marianella Corriols, OPS
Miguel Balladares, OPS
Armando Cerrato, FAO
María Egedorf, PMA
Rosario Sanabria, PMA
Guillermo Chávez, PMA
Pedro Romero, PMA (Relator)
Begoña Yebra, Equipo Técnico CCA
Lola Ocón, Equipo Técnico CCA

3.5. Grupo Temático Interagencial de Educación

Juan Bautista Arrién, UNESCO
Melba Castillo, PNUD
Chantal Pallais, FNUAP
Mario Espinosa, UNESCO (Relator)
Daniel Camazón, UNICEF
Pedro Romero, PMA
Rosario Sanabria, PMA
Begoña Yebra, Equipo Técnico CCA

3.6. Taller de Validación 1: Comunidad de Cooperación Externa (21 de Noviembre 2000, Hotel Holiday Inn, Managua)

David Bessenay, Embajada de Francia
Felipe Ríos, Embajada de Noruega
Karin Mettel, Embajada de Suecia
Mario Mejía, Banco Interamericano de Desarrollo (BID)
Laura Nielsen, Embajada de Dinamarca
Jakob B. Tange, Embajada de Dinamarca
Massimo Canossa, Unión Europea
Gloria Fonseca, Embajada de Italia
Sirpa Maenpaa, Embajada de Finlandia
Beatrice Meyer, Cooperación Suiza al Desarrollo (COSUDE)
Araceli Trejos, Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (ACDI)
Eduardo Salaberrí, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
Miguel A. Encinas, Agencia Española de Cooperación Internacional (AECI)
Claudia Pineda, Cooperación Austríaca
Carmelo Angulo Barturen, PNUD
Juan Aguilar, UNICEF
Iván Dávalos, OIM
Bárbara Pesce-Monteiro, PNUD
Rosario Sanabria, PMA
Juan Bautista Arrién, UNESCO
María Rosa Renzi, PNUD

Armando Cerrato, FAO
Guadalupe Verdejo, OPS/OMS
Javier Uribe, OPS/OMS
Tomás Jiménez Araya, FNUAP
Jorge Campos, FNUAP
Daniel Camazón, UNICEF
Mikel Araguas, PNUD
Unai Samsó, PNUD
Lola Ocón, Equipo técnico CCA
Wolfgang Haas, Equipo técnico CCA
Jorge Alvarado, Equipo técnico CCA
Begoña Yebra, Equipo técnico CCA

3.7. Taller de Validación 2: Sociedad Civil

(6 de Diciembre 2000, Hotel Princess, Managua)

Emilia Ruiz Ruiz, Instituto Fe y Alegría
Alejandro Martínez Cuenca, Fundación para el Desarrollo Económico (FIDEG)
Cecilia de Trinidad, Fundación Médica Nicaragüense (FUMEDNIC)
Francis Delgado, Fundación Cipaltonatl
María Castillo, Red de Mujeres Contra la Violencia
Rodolfo Delgado, Instituto de Estudios Nicaragüenses (IEN)
Blanca Fonseca, Centro Evangélico de Alianza Interdenominacional (CEPAD)
Telémaco Talavera, Rector Universidad Nacional Agraria (UNA)
Ana María Pizarro, Colectivo SI MUJER
Salvador Montenegro, Centro Investigaciones Recursos Acuáticos (CIRA/UNAN)
Norma Moreno Silva Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos
Orestes Romero Rojas, Consejo Superior de la Empresa Privada (COSEP)
Edwing Zablah, Fundación Augusto César Sandino (FACS)
Hugo Silva Reyes, Universidad Politécnica de Nicaragua (UPOLI)
Juan Echanove, OXFAM Internacional
Eduardo Valdés, Rector Universidad Centroamericana (UCA)
Elsie López Lowery, Universidad Nacional Autónoma de Nicaragua (UNAN)
Iris Newman, Red de Mujeres
José Angel Bermudez, Frente Nacional de los Trabajadores (FNT)
Mayra Sirias, Red Nacional de Mujeres contra la Violencia
Guillermo Víctor Thomas, Cámara de Industrias de Nicaragua (CADIN)
Uriel Argeñal C., Consejo Nacional de la Pequeña Industria (CONAPI)
Armando Cerrato, FAO
Iván Dávalos, OIM
Juan B. Arrién, UNESCO
Carmelo Angulo, Coordinador Residente SNU
María Rosa Renzi, PNUD
Jorge Alvarado, Equipo Técnico CCA
Wolfgang Haas, Equipo Técnico CCA
Begoña Yebra, Equipo Técnico CCA
Lola Ocón, Equipo Técnico CCA

3.8. Taller de Validación 3: Gobierno Nacional

(11 de Diciembre 2000, Hotel Holiday Inn, Managua)

Blanca Isabel Salgado, Procuraduría General de Justicia
Pedro Miguel Vargas, Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
Ana Luisa Rivas, Instituto Nicaragüense de Estudios Territoriales (INETER)
William Clerk, Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)
Matilde Neret, Secretaría Técnica de la Presidencia de la República (SETEC)
Ana Aragón Estrada, Instituto Nicaragüense de Fomento Municipal (INIFOM)
Salvador Aguilar, Proyecto Trasmisión de Gobiernos Locales 2000 (INIFOM)
Silario Plata, Ministerio de Defensa (MINDEF)
Erick González, Ministerio de Defensa (MINDEF)
Alfonso Sandino, Ministerio de Gobernación (MIGOB)
Sergio Narváez, Ministerio Agropecuario y Forestal (MAGFOR)
Juan Marcos García, Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)
Rodolfo Quintana, Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)
Roberto Martínez, Consejo Nacional de Planificación Económica y Social
Daysi Orozco , Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)
Amalia Frech, Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)
Jimena Barreto, Instituto Nicaragüense de la Mujer (INIM)
Carmelo Angulo, Coordinador Residente SNU
Juan B Arrien, UNESCO
Unai Sansó, PNUD
Teresita Mosquera, PMA
Pedro Romero, PMA
Jorge Alvarado, Equipo Técnico CCA
Maria Rosa Renzi, Equipo Técnico CCA
Begoña Yebra, Equipo Técnico CCA